

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O GOVERNO LULA E A CONSOLIDAÇÃO DO
MODELO LIBERAL PERIFÉRICO NO BRASIL**

RICARDO AUGUSTO DIAS RIBEIRO
matrícula nº:107327284

ORIENTADOR: Prof. Alexis Saludjian

DEZEMBRO 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

O GOVERNO LULA E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO LIBERAL PERIFÉRICO NO BRASIL

RICARDO AUGUSTO DIAS RIBEIRO
matrícula nº:107327284

ORIENTADOR: Prof. Alexis Saludjian

DEZEMBRO 2014

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à minha família. Meus avós maternos Ana e Francisco, por todo o apoio que sempre me deram, minha tia Rosana pelo exemplo de vida e pela força que mostra diante dos desafios, meus primos Afonso e Ana pela alegria e bom humor, meu irmão Victor pelo raciocínio afiado e minha mãe Ana (também) por tudo (mãe é mãe).

Gostaria de agradecer em seguida aos meus amigos. Os das “horas sérias” pelas discussões, debates e desabafos e os das horas não tão sérias pelos momentos de descontração e as ideias mirabolantes. No fundo, todos tiveram que me “suportar” o que é uma tarefa que não deve ser menosprezada.

Gostaria de agradecer também à Nathalie (Gazzaneo) pelos bons e maus momentos, ambos igualmente importantes e indispensáveis.

Por fim, não posso deixar de lado a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) por ter dado a chance para que eu conseguisse me formar. Mais especificamente, gostaria de agradecer ao Instituto de Economia (IE), lugar onde eu passei os últimos anos da minha vida, pela chance de aprender e fazer muitas amizades. Além disso, tenho que exaltar o apoio e a energia vindos da secretaria de graduação (mais especificamente da Anna Lucia e do Marcelo) para resolver os problemas (bons e ruins) de todos os alunos.

Finalmente, não menos importantes são os professores do Instituto que fazem de suas vidas a tarefa de ensinar, educar e estimular o pensamento. Apesar de todos terem sido fundamentais, devo mencionar individualmente o professor Alexis Saludjian pela paciência e excepcional orientação e os professores, Reinaldo Gonçalves, Fernando Cardim e André Modenesi os quais acabaram me emprestando algumas das ideias e justificativas contidas nesse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho busca avaliar o desempenho econômico e social brasileiro durante o período 2003-2010 caracterizado pela consolidação do Modelo Liberal Periférico (MLP) no Brasil. Para tanto, buscou-se, explicar o MLP de forma mais abrangente e também como ele se articula com a economia brasileira através do tripé da política econômica. Foram apresentadas as principais justificativas teóricas bem como suas respectivas críticas e através da comparação de dados (crescimento e desenvolvimento socioeconômico). Conclui-se que o desempenho do MLP não é satisfatório.

ABSTRACT

The purpose of this work is to evaluate the Brazilian economic and social performance in the years of 2003-2010 in the background of the consolidation of the Liberal Peripheral Model (MLP). Therefore, the MLP is explained in-depth and how it relates with the Brazilian economy through the economic policy tripod. This work shows the main theoretic explanations and its critics and, comparing the data, (growth and socioeconomic development). It becomes clear that the MLP performance is not satisfactory.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Grupo de países composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
HDRO	<i>Human Development Report Office</i>
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto sobre exportações
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IEI	Investimento Estrangeiro Indireto
II	Imposto sobre importações
IOF	Imposto sobre as operações financeiras
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre os produtos industrializados
IR	Imposto de renda
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva

MLP	O Modelo Liberal Periférico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PETROBRÁS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Paridade do poder de compra
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I – O TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA.....	11
SEÇÃO 1: ASPECTOS GERAIS DO TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA.....	11
I.1. 1- Introdução e breve histórico.....	11
I.1.2 - A política de superávits primários.....	15
I.1.3 - O Regime de câmbio flutuante.....	17
I.1.4 - O sistema de metas de inflação.....	20
I.1.5 - O funcionamento conjunto.....	22
I.1.6 -Conclusão da seção 1.....	24
SEÇÃO 2: CRÍTICAS AO TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA....	25
I.2.1- Críticas à política de superávits primários.....	25
I.2.2- Críticas ao regime de câmbio flutuante.....	28
I.2.3- Críticas ao sistema de metas de inflação.. ..	31
I.2.4- A vulnerabilidade externa brasileira.....	33
I.2.5 -Conclusão da seção 2.....	36
I.2.6-Conclusão do capítulo 1.....	37
CAPÍTULO II: O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO E SUA INFLUÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA DE 2003 A 2010.....	38
SEÇÃO 1: O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO.....	38
II.1.1 - Inserção da economia brasileira no contexto mundial: O Modelo Liberal Periférico (MLP).....	38
SEÇÃO 2: O DESEMPENHO BRASILEIRO NO CAMPO ECONÔMICO E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	45
II.2.1- Introdução.....	46
II.2.2- Crescimento brasileiro e mundial.....	46
II.2.3-Breve trajetória do índice de desenvolvimento humano (IDH) brasileiro.....	49
II.2.4Conclusão da seção 2.....	52
Conclusão do Capítulo 2.....	53
CONCLUSÃO DO TRABALHO.....	55
Bibliografia.....	57

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

CAPÍTULO 1: O TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA

Gráfico 1 – Evolução das exportações e importações mundiais.....	13
Tabela 1 – Superávits primários brasileiros 1998-2010.....	16
Tabela 2 – Inflação Brasileira (1999-2010): Meta, intervalo e inflação efetiva.....	22
Tabela 3 – Indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural	23
Gráfico 2 – Dívida Líquida do Governo Federal e BACEN/PIB.....	27
Gráfico 3 – Dívida bruta brasileira em R\$ milhões.....	28
Gráfico 4 – Taxa de câmbio comercial R\$/US\$ (valores médios) - 01/1999 a 12/2010.....	30
Tabela 4 – Balanço de Pagamentos do Brasil – Conta de transações Correntes (US\$ Bilhões): 2002-2010.....	35

CAPÍTULO 2: O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO E SUA INFLUÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA DE 2003 A 2010

Gráfico 1 – Resultado da balança de serviços e rendas 2003-2010.....	41
Tabela 1 – Crescimento dos PIBs brasileiro e mundial 2003-2010.....	46
Tabela 2 – Taxa de crescimento do PIB (PPP) dos BRICS 2003-2010.....	47
Tabela 3 – Taxa de crescimento do PIB dos Brasil e de outros países selecionados da América Latina 2003-2010.....	48
Tabela 4 – Evolução e comparação do IDH brasileiro.....	50
Tabela 5 – Posição do IDH brasileiro em relação ao total de países avaliados.....	51

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1990 o Brasil vem sofrendo diversas transformações nos campos econômico, político e social. Na economia, pode-se destacar a liberalização e a abertura dos mercados brasileiros enquanto nos campos político e social, o país se defronta com os desafios da redemocratização e a necessidade de uma crescente participação popular.

Mais especificamente no campo econômico, que é o objetivo desse trabalho, o país adotou uma posição liberal através das aberturas comercial e financeira entendendo que o modelo de substituição de importações (MSI) havia se esgotado. Posteriormente, com a crise cambial de 1999 o Brasil acabou por adotar um sistema composto de superávits primários, câmbio flutuante e metas de inflação que passou a ser chamado de tripé da política econômica brasileira e acabou sendo muito influente na formulação das políticas macroeconômicas no país. Assim sendo, entender como as partes desse tripé se articulam e quais as suas bases teóricas é fundamental para tentar entender como funciona a economia brasileira.

Além disso, outro ponto importante foi a mudança na inserção internacional brasileira. Nesse sentido o fim do MSI deu lugar ao chamado modelo liberal periférico (MLP) que tem como característica a inserção passiva no contexto internacional e uma política macroeconômica associada à reformas liberais e pouco interventiva..

Apesar dessas mudanças terem se iniciado na década de 1990, o trabalho foca principalmente no período posterior a adoção do tripé da política econômica e nos anos dos dois mandatos do governo Lula (2003 a 2010) que corresponderam a consolidação e a reafirmação do MLP.

Assim, esse trabalho busca avaliar criticamente o tripé (que é uma das dimensões do Modelo Liberal Periférico) e as restrições que ele impõe para a economia brasileira, bem como entender o contexto das transformações da década de 1990 e avaliar o desempenho econômico brasileiro no período que elas se consolidaram que corresponde aos dois governos Lula. Para tanto, foram utilizados artigos e livros sobre o assunto principalmente por autores brasileiros, dentre os quais se destacam, na parte teórica, manuais de economia monetária como Cardim et al (2007) e Modenesi (2005) e publicações de autores críticos ao processos pelos quais o Brasil passou durante as décadas de 1990 e 2000 como Gonçalves (1999), Gonçalves e Filgueiras (2007) e Carcanholo (2005). Além disso, foram utilizadas as taxas de crescimento do produto brasileiro e o índice de desenvolvimento humano nacional, buscando,

quando possível, compará-los ao de países semelhantes. Tais dados foram buscados, principalmente, nas bases dos sites ipeadata, Banco Central do Brasil entre outros.

O trabalho está estruturado em duas partes, a primeira, subdividida em duas seções dá um panorama do cenário internacional até o início da década de 1990 e as bases teóricas de cada componente do tripé da política econômica brasileira (seção 1) e as críticas correspondentes a cada um deles (seção 2). A segunda parte, também dividida em duas seções explora o modelo liberal periférico (seção 1) e busca avaliar quantitativamente o desempenho da economia brasileira no período de 2003 até 2010 (seção 2).

Tentou-se apresentar a “visão oficial” e seus argumentos favoráveis do ponto de vista teórico, rebatendo-os, posteriormente, com as críticas pertinentes. Também são utilizados gráficos e tabelas para ajudar nas comparações e na visualização dos dados.

CAPÍTULO I: O TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar as bases teóricas e históricas do tripé da política econômica do Brasil. Na primeira seção será apresentado um resumo do panorama mundial assim como questões ideológicas que foram importantes para entender as origens do tripé. Depois serão analisados o regime de metas de inflação, o câmbio flutuante e a política de superávits primários isoladamente e a forma com que trabalham em conjunto. Já a segunda seção irá apresentar resumidamente as principais críticas ao tripé, abordando tanto os seus componentes individuais quanto o funcionamento conjunto.

SEÇÃO 1: ASPECTOS GERAIS DO TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA

I.1.1-Introdução e breve histórico

No início da década de 1970, a paridade cambial Dólar-ouro vigente a partir do acordo de Bretton Woods se encerrou quando os Estados Unidos romperam unilateralmente com o compromisso de conversibilidade direta até então vigente. Após esse rompimento, muitas das principais economias como os EUA e a Inglaterra, por exemplo, passaram a adotar um regime de câmbio flutuante deixando que as forças de mercado determinassem a conversibilidade entre a moeda nacional e a estrangeira.

Após as duas crises do petróleo na década de 1970 e num contexto de baixo crescimento e alta inflação (estaginflação), o mundo viu um ressurgimento das ideias liberais no campo do pensamento econômico. Durante os anos 80, ainda num contexto marcado principalmente pela Guerra Fria, as duas principais potências econômicas e militares do eixo ocidental, os Estados Unidos da América (EUA) e a Inglaterra, romperam significativamente com o modelo do Estado do Bem Estar Social que norteava as principais economias do bloco capitalista (nos campos econômico, político e social) até então.

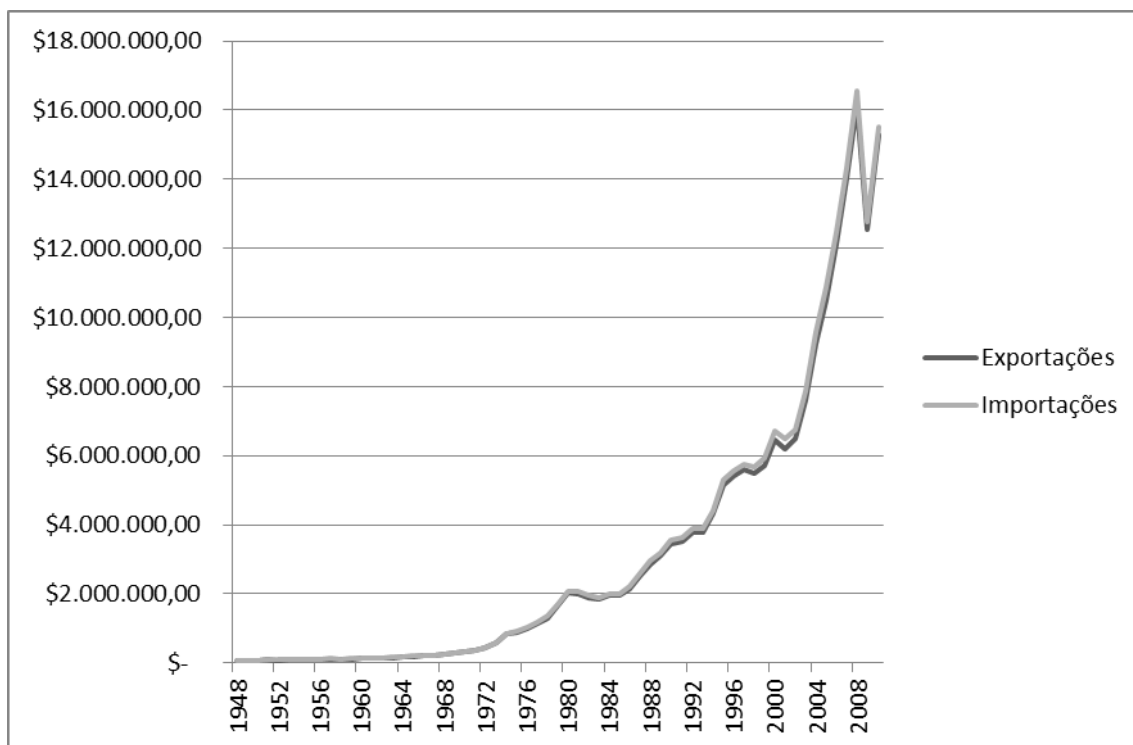
Apoiadas pelos pressupostos da escola econômica Novo Clássica, essas economias adotaram reformas visando principalmente a estabilidade macroeconômica e a construção de um ambiente em favor dos mercados, passando pela liberação financeira, comercial e cambial.

No campo financeiro, o período foi marcado pela integração financeira e desregulamentação dos mercados de um modo geral. Mundialmente, são notórios alguns movimentos nesse sentido, principalmente a centralização das aplicações financeiras de diversos agentes em fundos de investimentos e a possibilidade de empresas americanas manterem seus lucros não reinvestidos na City de Londres (o que impulsionou o surgimento dos Petro-Dólares). No caso brasileiro, pode-se destacar também o crescimento dos fundos de investimento e, o Programa Nacional de Desestatização (PND), entre outros.

No campo comercial, houve notoriamente um aumento no comércio mundial, principalmente após o fim da Guerra Fria. Com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e amparadas no campo ideológico por modelos que defendiam o livre comércio como gerador de maior bem estar e riqueza, as nações passaram a trocar mercadorias de forma nunca vista antes.

O quadro a seguir ajuda a ilustrar o crescimento do volume do comércio mundial. Vale a pena considerar que desde o início da década de 1990 o valor das trocas e das importações mundiais quase quintuplicou: as exportações subiram de US\$3.449,00 no ano de 1990 para US\$15.283,00 em 2010 (valores em US\$ bilhões) enquanto as importações subiram de US\$3.550,00 (1990) para US\$15.503,00 (2010).

Gráfico 1 – Evolução das exportações e importações mundiais



Fonte: Formatação própria a partir de dados obtidos em <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/>; Último acesso em 20/03/2013

Tal tendência à liberalização foi reforçada ainda mais após o chamado Consenso de Washington, termo cunhado pelo economista John Williamson para consolidar as medidas e reformas que deveriam ser adotadas por diversas economias da América Latina para superar a crise e a estagnação pelas quais passou o continente nos anos 80¹. Dentre tais medidas, pode-se destacar o rigor e a disciplina fiscal, a liberalização comercial (principalmente por meio da redução dos impostos sobre importações), a política de privatizações, a adoção de taxas de câmbio mais competitivas e determinadas via mercado, entre outras.

É nesse contexto ideológico que o Brasil inicia os anos 90. Internamente, o país encontrava-se pesadamente endividado e com a inflação fora de controle, sem mencionar os desafios políticos e sociais que se apresentavam decorrentes da redemocratização. O caminho escolhido pelo Presidente então eleito, Fernando Collor de Mello, foi o de seguir o receituário estabelecido pelo Consenso de Washington. Tiveram então início, diversos planos², em sua

¹ Crise essa resultado, principalmente da crise do petróleo.

² Os planos de estabilização foram: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991).

maioria fracassados, para tentar conter a inflação brasileira que atingiu quase os quatro dígitos no ano de 1994³.

O problema da inflação brasileira só foi resolvido com a adoção do Plano Real, que utilizou uma política de estabilização de preços que na época reunia algumas ferramentas de cunho mais ortodoxo (como o ajuste fiscal e a reforma monetária) e outras de caráter mais heterodoxo⁴ (como a criação da unidade real de valor e a âncora cambial) para quebrar a inércia inflacionária. Nesse contexto também se intensificaram as privatizações das empresas estatais brasileiras que, tinham um papel fundamental para atrair reservas internacionais e desonerar o Estado. Paralelamente, o governo federal passou a adotar um maior rigor fiscal, uma vez que o elevado gasto dos anos anteriores era considerado um componente importante da inflação pelos formuladores do plano.

Outra peça que tinha um papel muito importante para a manutenção do câmbio fixo e para o controle da inflação eram as altas taxas de juros brasileiras. As taxas desempenhavam um duplo papel, pois eram importantes tanto para atrair Dólares via investimentos em portfólio, quanto para conter a inflação enxugando o excesso de moeda da economia.

Tal modelo – privatizações, rigor fiscal, câmbio fixo e altas taxas de juros – começou a ficar inviabilizado, primeiramente, após uma mudança no contexto mundial. Durante o começo do Plano Real ocorreram diversas crises em países e regiões com características similares ao Brasil – México (1994-1995), sudeste asiático (1997) e Rússia (1998) – e havia uma espécie de consenso nos mercados financeiros mundiais de que o próximo país seria o Brasil. Esse temor começou a gerar um movimento de fuga de capitais que, somado à redução na quantidade de privatizações e a incapacidade de atrair Dólares (mesmo com as altas taxas de juros), reduziu aceleradamente e de forma drástica as reservas internacionais Brasileiras.

No ano de 1999, o Brasil se viu então, em uma situação difícil e acabou por mudar para o regime cambial flutuante preservando assim o que ainda restava de suas reservas internacionais. Foi necessário também recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para que o país pudesse pagar seus compromissos internacionais. O Fundo disponibilizou, até

³ Fonte: www.ibge.gov.br. O IPCA acumulado para o ano de 1994 foi de 916,46%. Último acesso em 05/04/2012

⁴ Nesse ponto, vale ressaltar que determinar se uma posição é ortodoxa ou heterodoxa é um exercício complexo e que foge ao escopo desse trabalho. Apenas resumidamente, geralmente esses termos são usados para situar uma opinião ou teoria de acordo com as outras opiniões “mais aceitas” em uma determinada época. Os ortodoxos teriam posições que de certa forma iriam de encontro as mais aceitas, enquanto as opiniões heterodoxas seriam contrárias. Logo, essas referências são mutáveis e um grupo ortodoxo em um determinado período (Keynesianos durante o período dos anos dourados) pode “virar” heterodoxo em outro momento (pós década de 1980, por exemplo).

aquela data, maior pacote de ajuda até então e fez pesadas exigências para a economia brasileira (dentre as quais significativos superávits primários).

Desde então, o atual tripé composto por metas de inflação, câmbio flutuante e superávits primários tem norteado a política econômica pós 1999 (com a adoção do regime de metas e a flexibilização do câmbio) e, principalmente, após 2003 uma vez que o presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva (LULA) manteve as bases do tripé implantado por Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Tal estrutura é embasada, na ideologia neoliberal e está de acordo com vários dos pontos propostos pelo Consenso de Washington. Para entender o funcionamento do conjunto primeiramente serão analisados os componente do tripé.

I.1.2 - A política de superávits primários

O Resultado Primário de um governo tem como objetivo estimar a sustentabilidade da política fiscal levando em conta o nível de dívida e o pagamento da mesma por parte do setor público. O cálculo do Resultado Primário basicamente deduz as despesas de governo das suas receitas, porém o governo exclui desse cálculo tanto as receitas com aplicações financeiras quanto os gastos com juros, para avaliar como o gasto do setor público afeta a trajetória do endividamento líquido⁵.

Assim, quando o resultado é positivo, o saldo é chamado de superávit primário e o valor é destinado essencialmente ao pagamento do serviço da dívida e a consequente redução da dívida líquida total. Por outro lado, quando é negativo, é denominado de déficit primário e indica um aumento da dívida líquida caso o governo não consiga compensar esse resultado com as receitas financeiras, isto é, caso as receitas com juros por parte do governo sejam iguais ou menores do que as despesas com juros a serem pagos. No campo da receita primária total do governo brasileiro há dois grandes grupos⁶. O primeiro corresponde ao Tesouro Nacional e inclui o recolhimento de tributos da Administração Federal tais como impostos sobre importações e exportações (II e IE), imposto de renda (IR), imposto sobre os produtos industrializados (IPI) e imposto sobre as operações financeiras (IOF). O segundo grupo

⁵ Adaptado da metodologia de cálculo do superávit primário. Original disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/resultado/mnf_gv_central.pdf

⁶ Fonte: www.fazenda.gov.br. Metodologia de Cálculo do Superávit primário; último acesso em 05/04/2012.

corresponde à Previdência Social e abrange as contribuições feitas pelos trabalhadores da iniciativa privada à Previdência. Outras receitas que entram nesse campo, mas de menor relevância, são as transferências entre Estados e Municípios (tanto as constitucionais quanto os demais tipos de transferências⁷). Após a contabilização dos grupos, contabiliza-se o resultado das empresas estatais.

Já no campo das despesas se enquadram todas as despesas governamentais excluindo-se, como mencionado, as despesas com pagamento de aplicações financeiras, juros e empréstimos. Em tal categoria se encaixam, por exemplo, as despesas com pessoal, os investimentos governamentais, os subsídios, os gastos com a previdência pública, entre outros.

A política de superávits primários brasileira remonta aos acordos com o FMI fixados no ano de 1998 e 1999. Naquela época, como foi dito no item I.1.1, o país acabou por romper com o regime de câmbio por minidesvalorizações, aderindo ao regime de câmbio flutuante. Essa mudança, porém aumentou consideravelmente a parte da dívida externa brasileira que estava cotada em moeda internacional (principalmente em Dólar) evidenciando a vulnerabilidade externa brasileira. Além disso, o país estava com a credibilidade abalada no cenário internacional uma vez que o ajuste fiscal implantado pelo acordo de 1998 não foi eficaz.⁸

A partir de então o país passou a ter superávits primários sucessivos, como mostrado abaixo:

Tabela 1 - Superávits primários brasileiros 1998-2010

ANO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO (%PIB)	-	3,10	3,25	3,35	3,88	4,25	4,50
SUPERÁVIT PRIMÁRIO (%PIB)	0,01	3,13	3,60	3,75	3,89	4,32	4,60
ANO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO (%PIB)	4,25	4,25	3,75	3,80	2,50	3,10	
SUPERÁVIT PRIMÁRIO (%PIB)	4,84	4,32	3,98	4,07	2,06	2,78	

Fonte: elaboração própria a partir de dados do ministério do planejamento e de notas para a imprensa do BACEN

⁷ Transferência voluntárias.

⁸ Giambiagi, F; Além A. C. Finanças Públicas, Teoria e Prática no Brasil. 4ª Edição, pgs 163 e 164.

Nesse contexto, no ano de 1999, o país acertou a liberação de um novo empréstimo com o FMI, que fez pesadas exigências de metas de superávit primário. Desde então, o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso e os dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva trabalharam com um sistema de metas para o superávit primário brasileiro.

I.1.3 - O Regime de câmbio flutuante

Diferentemente do que ocorre com economias fechadas, em uma economia aberta, que possui transações com o resto do mundo, entra em cena um novo fator de extrema importância que é a moeda estrangeira.

Assim a taxa de câmbio é determinada pela oferta e a demanda de moeda estrangeira no mercado de câmbio. Por outro lado, um regime cambial é determinado, essencialmente, pelas diversas regras que conduzem as transações do mercado de câmbio e está diretamente relacionado com a taxa de câmbio. Basicamente, existem três tipos de regimes, cada qual com seus pontos fortes e fracos: o regime de câmbio flutuante puro, o regime de câmbio fixo inalterável e os regimes cambiais mistos.

No regime cambial de flutuação pura, o preço das moedas (taxa de câmbio) é determinado apenas pela atuação das forças de mercado no mercado de câmbio. Além disso, nos modelos mais simples desse tipo e regime, as moedas são consideradas não rivais, isto é, os residentes demandam moeda estrangeira apenas para fazer pagamentos ao exterior e os estrangeiros, de forma análoga, demandam moeda nacional apenas para fazer pagamentos aos residentes. De outra forma, não há demanda por moeda nacional ou estrangeira para reserva de valor, apenas para o cumprimento de obrigações. Assim sendo, a procura pela moeda estrangeira ocorre basicamente em função das importações e da necessidade de se honrar pagamentos como juros ou amortizações nesses tipos de modelo⁹.

Partindo desses pressupostos, na flutuação pura, a taxa de câmbio é a taxa que equilibra o mercado de câmbio para uma determinada quantidade de moeda estrangeira. Caso ocorra, por exemplo, o aumento de uma tarifa para importação, os agentes econômicos residentes diminuirão sua demanda por moeda estrangeira, pois, grosso modo, as importações

⁹ CARVALHO, F. C. et al. Economia Monetária e Financeira. Rio de Janeiro: Campus. 2007: pg 340).

ficariam mais caras. Isso provocaria uma falta de demanda em relação à oferta de moeda estrangeira, diminuindo a taxa de câmbio. No regime cambial de flutuação pura, a variável de ajuste acaba sendo o preço, isto é, a taxa de câmbio.

Como o ajustamento, nesse tipo de regime, ocorre exatamente na taxa de câmbio, não existe desequilíbrio no balanço de pagamentos. Como consequência disso o Banco Central do Brasil (BACEN) não precisa atuar no mercado de câmbio para estabilizar a taxa em um determinado patamar à custa das reservas internacionais do país.

O regime oposto ao flutuante puro é o regime cambial fixo imutável. Nesse segundo tipo de regime, a relação entre as moedas nacional e estrangeira é estabelecida por um governo ou uma lei e o mesmo toma como responsabilidade institucional a manutenção da taxa de câmbio no patamar estabelecido. Usualmente a parte operacional desse processo recai sobre as autoridades monetárias.

A diferença essencial desse regime para o flutuante puro é que, uma vez que a taxa de câmbio é fixa, o descompasso não poderá ser eliminado através da desvalorização ou valorização cambial. Para evitar que a taxa de câmbio suba caso ocorra uma pressão de diminuição da oferta ou aumento da demanda, o governo deve atuar no mercado de câmbio oferecendo a quantidade de moeda estrangeira que está faltando para equilibrar o mercado à taxa fixada anteriormente. Assim, o governo deve possuir previamente uma quantidade de moeda estrangeira para poder atuar quando eventuais desequilíbrios no mercado de câmbio ocorrerem, caso contrário a paridade fixa não se sustentará.

Assim, nesse tipo de regime, como eventuais desequilíbrios no mercado de câmbio não podem ser eliminados pela apreciação ou depreciação cambial, o governo deve dispor de outros mecanismos para fazer o ajustamento entre oferta e demanda de moeda estrangeira. Esse ajuste pode ser feito via venda de moeda estrangeira no mercado de câmbio ou via balanço de pagamentos, atraindo moeda estrangeira na forma de Investimento Estrangeiro Direto (IED) ou Investimento Estrangeiro Indireto (IEI).

Além dos dois regimes cambiais descritos acima, muitos países adotam (ou adotaram em algum momento da história) regimes cambiais intermediários dentre os quais alguns se aproximam mais do fixo ou do flutuante dependendo de suas características. Dentre eles, destacam-se principalmente três: o regime de microdesvalorizações, o regime de bandas de flutuação e o de flutuação administrada (ou flutuação “suja”).

O regime de microdesvalorizações foi muito usado por países de alta inflação, inclusive pelo Brasil (Carvalho et al, 2007:350). Um de seus objetivos é tentar adequar a alta de preços em uma economia – o que tende a depreciar a taxa de câmbio – com a competitividade da indústria nacional frente ao resto do mundo. Esse regime cambial consiste basicamente em ajustar a taxa de câmbio nominal por um fator de modo que a taxa real transacionada no mercado de câmbio permaneça constante.

Assim, um aumento do nível de preços seria compensado por um aumento equivalente na taxa de câmbio de modo a deixar a taxa real constante e fazendo com que a indústria nacional não perca competitividade. Esse regime se aproxima mais do regime fixo, uma vez que o fator é imposto pelo governo e, mesmo que este último mude o fator em intervalos de tempo curtos, a taxa permanecerá a mesma enquanto o fator for o mesmo. As desvalorizações podem ainda ocorrer de forma passiva, caso a alteração do fator ocorra para ajustar passivamente a inflação passada. Podem ocorrer também de maneira ativa, quando ocorrerem de modo desvinculado da inflação passada, a fim de usar o câmbio para estabilizar os preços no que é basicamente conhecido como âncora cambial.

Já no segundo regime, o de bandas de flutuação, é fixada uma taxa de câmbio que funcionará como centro de um intervalo de flutuação. Nesse regime, o mercado determina a paridade dentro das bandas de flutuação e a autoridade monetária apenas irá intervir no mercado de câmbio caso a taxa atinja a parte superior ou inferior da banda. Esse sistema de bandas tende a inibir a ação de especuladores uma vez que a taxa pode variar acima ou abaixo da taxa central. Além disso, o ajuste entre oferta e demanda de moeda estrangeira é feito pela mudança dos preços relativos no mercado de modo a não impactar a moeda doméstica.

O último dos regimes intermediários a ser abordado é a flutuação administrada ou sem metas. Nesse caso, o governo tende a não influir no mercado de câmbio, fazendo-o apenas para tentar diminuir a volatilidade sobre o câmbio caso ocorram movimentos grandes de entrada ou saída de capitais (como na crise internacional, por exemplo).

Apesar de, oficialmente o regime cambial brasileiro ser o de flutuação pura, pode-se argumentar que o governo brasileiro adota um regime cambial que oscila entre o câmbio flutuante puro e a flutuação administrada¹⁰. Em alguns momentos, como ocorreu na crise de 2008, a flutuação administrada quando o governo vendeu moeda estrangeira para diminuir a

¹⁰ CARVALHO, F. C. et al. Economia Monetária e Financeira. Rio de Janeiro: Campus. 2007: pgs 373-375.

volatilidade cambial. Além disso, é sabido que o Banco Central brasileiro realiza, por exemplo, leilões no mercado de câmbio para regular a oferta de moeda estrangeira.

I.1.4 - O sistema de metas de inflação

O sistema de metas de inflação consiste, basicamente, na divulgação pública de uma meta para a variação de um índice de preços previamente escolhido. A meta é estabelecida pelo governo e deve ser perseguida pela autoridade monetária¹¹ (o BACEN no caso do Brasil) em um determinado período, sendo definida basicamente a partir das características institucionais de cada país e da conjuntura macroeconômica mundial.

Essa prática de controle ganhou popularidade a partir dos anos, 90 com o Consenso de Washington, e desde então vem sendo adotada por diversos países com diferentes níveis de desenvolvimento, como Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Chile, México, Israel e Colômbia. No Brasil, o sistema de metas foi instituído no dia 2 de junho de 1999 pelo Decreto nº 3.088¹².

É importante, portanto, entender quais são os alicerces em que se baseia esse sistema. Ele tem basicamente dois pressupostos. O primeiro consiste em reconhecer o fracasso da adoção do regime de regras de expansão monetária nos moldes de Friedman, uma vez que com as crescentes inovações e com o surgimento de novos mecanismos financeiros, ficaria praticamente impossível prever, coerentemente, a demanda por moeda em uma economia. O segundo tem como ponto de partida o arcabouço teórico Novo Clássico e utiliza basicamente uma curva de Phillips, nos moldes de Robert Lucas, além da ideia de taxa natural de desemprego para demonstrar a incapacidade da política monetária afetar as variáveis reais da economia de forma persistente¹³.

Assim, a adoção das metas passa implicitamente pelo reconhecimento por parte da autoridade monetária de que a política monetária tem como objetivo a sustentação de uma taxa de inflação estável e baixa. Ademais, a política monetária é vista como um importante

¹¹ Muitas vezes, nesse trabalho os termos autoridade monetária e Banco Central são utilizados como sinônimos. Isso foi feito porque na maioria das economias da atualidade, o Banco Central é a autoridade monetária, mas essa relação não é, necessariamente obrigatória. O poder de autoridade monetária é, geralmente, conferido ao Banco Central, mas nada impede que o Banco Central de um determinado país não seja também a autoridade monetária do mesmo.

¹² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3088.htm

¹³ CARVALHO, F. C. et al. Economia Monetária e Financeira. Rio de Janeiro: Campus. 2007: pgs 139-140).

instrumento para o controle de política macroeconômica, mas, mesmo assim, é considerada incapaz de influenciar as variáveis reais da economia no longo prazo, tendo como objetivo fundamental a estabilidade dos preços.

Existem ainda alguns outros fatores relevantes nesse modelo. Primeiro, é esperado que, uma vez definida a meta (ou banda) para a variação de preços, a autoridade monetária faça de tudo para alcançá-la. Nesse sentido, um fator importante seria a credibilidade da autoridade monetária perante os agentes econômicos, porque a convergência de expectativas para a taxa de inflação anunciada não ocorrerá a menos que o público tenha confiança de que a autoridade monetária perseguirá a meta com todos os instrumentos possíveis e de forma autônoma, isto é, sem interferências políticas ou de outras fontes. Além disso, segundo os idealizadores e defensores das metas, a transparência e a simplicidade do sistema fariam com que o público entendesse mais facilmente a finalidade e as intenções de uma determinada política econômica, reduzindo as incertezas da economia.

Tecnicamente, a adoção desse sistema passa por três pontos. Primeiramente é necessária a escolha uma meta ou uma banda que será o alvo, da autoridade monetária, a partir da qual a inflação deverá gravitar. Apenas vale ressaltar que essa meta tende a equilibrar a credibilidade e a flexibilidade: a meta deve ser realista para o público de um modo geral e a adoção de bandas maiores (apesar de conferirem mais liberdade para a atuação da autoridade monetária no caso de uma flutuação abrupta no câmbio) pode fazer com que o público fique descrente com o compromisso de perseguição da meta.

Em seguida deve definir-se o horizonte da meta, isto é, o período no qual se espera que a meta seja alcançada. Esse horizonte não pode ser menor do que o horizonte de controle, sobre o qual a política adotada espera afetar a variável relacionada à meta. Nesse caso também existe, de certo modo, um *trade-off* entre credibilidade e flexibilidade uma vez que, quanto maior o horizonte, maior a flexibilidade, porém, passa-se à ideia de um menor comprometimento com o cumprimento da meta. Convencionalmente, a maioria das autoridades monetárias adota o período de um ano.

Por fim, deve-se definir um índice que servirá de base para a meta que deve ser representativo de uma cesta de consumo da economia em questão. Pode então ser usado um índice de núcleo de inflação – que exclui itens que causam perturbações transitórias – ou um índice “cheio”, como os índices de preço ao consumidor. Os índices do tipo núcleo, apesar de eliminarem, em teoria, perturbações transitórias, são de entendimento mais difícil por parte do público e podem causar desconfortos para a autoridade monetária na hora de anunciar o

cumprimento da meta, porque apesar da meta ser atingida, a inflação sentida pelos agentes pode ser maior do que a anunciada, causando perda de credibilidade na autoridade monetária (Carvalho et ali, 2007:141).

O índice escolhido para servir de base no Brasil foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que é um índice do tipo cheio, isto é, considera todos os tipos de variações na cesta de consumo nacional. Abaixo pode-se observar os valores da meta e da inflação desde a adoção desse sistema até o final do segundo governo Lula¹⁴.

Tabela 2 – Inflação Brasileira (1999-2010): Meta, intervalo e inflação efetiva.

Inflação no Brasil: Meta, intervalo, e inflação efetiva												
Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Meta	8%	6%	4%	3,50%	4%	5,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Intervalo	6%-10%	4%-8%	2%-6%	1,5%-5,5%	1,5%-6,25%	3%-8%	2%-7%	2,5%-6,5%	2,5%-6,5%	2,5%-6,5%	2,5%-6,5%	2,5%-6,5%
Inflação do período	8,94%	5,97%	7,67%	12,53%	9,30%	7,60%	5,69%	3,14%	4,46%	5,90%	4,31%	5,91%

Fonte: <http://www.bcb.gov.br/Pec/metastabelaMetaseResultados.pdf>. Último acesso em 07/04/2014

Desde 2006, a meta é de 4,5 pontos percentuais com tolerância de 2 pontos para mais ou para menos (ou seja, o intervalo é de 2,5% até 6,5%)¹⁵

I.1.5 - O funcionamento conjunto

Um dos principais motivos dessa política tríplice (superávits primários, regime de câmbio flutuante e sistema de metas de inflação) seria, segundo Carcanholo¹⁶, ganhar credibilidade nos mercados financeiros domésticos e internacionais no sentido convencional, isto é, retirando ou diminuindo substancialmente a capacidade do Estado de intervir na economia.

Tal estrutura, no sentido convencional, tem se mostrado eficiente, segundo algumas opiniões internacionais¹⁷, uma vez que amorteceria choques externos e ainda assim

¹⁴ Fonte: www.bcb.gov. Último acesso em 21/03/2014. Os valores originais para os anos de 2003 e 2004 eram de 3,25% e 3,75%, mas foram alterados posteriormente.

¹⁵ Fonte: www.bcb.gov. Último acesso em 07/03/2014.

¹⁶ CARCANHOLO (2010: 117).

¹⁷ Por exemplo o elogio a Lula no fórum econômico de Davos (<http://gazetaonline.globo.com/conteudo/2010/01/593993->

conseguiria garantir flexibilidade para o governo em períodos de crise. O país pode, dependendo da extensão e do foco do problema, fazer o ajuste via câmbio, via redução ou aumento do superávit primário ou via política monetária (visto que as metas de inflação possuem uma banda significativa para variação). É essa margem de manobra que é celebrada pelas diversas autoridades e formadores de opinião internacionais e, segundo eles, fortalece o Brasil.

No caso da crise financeira internacional, por exemplo, o governo reduziu a meta de superávit primário. Paralelamente, utilizando-se da flutuação administrada, vendeu Dólares (reservas internacionais) no mercado de câmbio o que atenuou a desvalorização cambial. Neste cenário, a pressão sobre a inflação não foram suficientes para justificar uma mudança na meta (como em 2004, por exemplo) e a variação do IPCA ficou em 5,90% no ano de 2008 e 4,31% no ano de 2009

Além disso, é notório que o tripé obteve relativo sucesso no que diz respeito à melhora dos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural do país como mostrado abaixo:

Tabela 3 - Indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural

INDICADORES DE VULNERABILIDADE EXTERNA CONJUNTURAL						
ANO	SEVIÇO DÍVIDA EXTERNA /EXPORTAÇÃO %	DÍVIDA EXTERNA TOTAL/PIB	DÍVIDA EXTERNA TOTAL LÍQUIDA/PIB	RESERVAS INTERNACIONAIS/ DÍVIDA TOTAL %	DÍVIDA EXTERNA TOTAL / EXPORTAÇÃO	DÍVIDA EXTERNA TOTAL LÍQUIDA/ EXPORTAÇÃO
1994	38,2	26,3	15,3	27,1	3,3	1,9
1995	44,5	21,7	12,2	33,9	3,3	1,9
1996	54,7	22,3	12,1	34,7	3,6	2
1997	72,6	23,7	15,2	27,2	3,6	2,3
1998	87,4	28,4	20,9	19,9	4,4	3,2
1999	126,5	42	32,5	16,1	4,7	3,6
2000	88,6	36	28,4	15,2	3,9	3,1
2001	84,9	37,9	29,4	17,1	3,6	2,8
2002	82,7	41,8	32,7	18	3,5	2,7
2003	72,5	38,8	27,3	22,9	2,9	2,1
2004	53,7	30,3	20,4	26,3	2,1	1,4
2005	55,8	19,2	11,5	31,7	1,4	0,9
2006	41,4	16,2	7	49,8	1,3	0,5
2007	32,4	14,1	-0,9	93,3	1,2	-0,1
2008	19	12,1	-1,7	97,7	1	-0,1
2009	28,6	12,6	-3,9	120,3	1,3	-0,4

Fonte: CARCANHOLO (2010) - Os anos LULA: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Pg 120

Nota-se que, para os três primeiros indicadores (com exceção de “RESERVAS INTERNACIONAIS/ DÍVIDA TOTAL %”), ocorre uma piora significativa até ano de 1999.

[em+davos++forum+comeca+com+elogio+a+lula.html](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-brasil-ganha-elogios-em-londres-valor-economico-06-12-2009)) e elogios recebidos pelo país em Londres (http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/artigo-brasil-ganha-elogios-em-londres-valor-economico-06-12-2009).

Após a liberalização cambial naquele ano, os três primeiros indicadores melhoraram significativamente enquanto os outros três começam a reagir positivamente após 2003 com o crescimento das exportações – e a consequente melhora no saldo da conta de transações correntes do balanço de pagamentos – e a maior atuação do BACEN no mercado de câmbio comprando Dólares, o que aumentou as reservas internacionais brasileiras¹⁸.

Apesar de alguns dos indicadores terem piorado levemente após a crise internacional de 2008, não houve deterioração para níveis piores ou próximos aos de 1999 o que de certa forma confirma a capacidade no curto prazo do tripé na absorção de choques de curto prazo por proporcionar uma melhora da vulnerabilidade externa conjuntural.

Nesse sentido, apesar da melhora nos indicadores de conjuntura existir, não é possível precisar até quando essa melhora se manterá. Ela ocorreu, no período analisado, paralelamente a uma piora na questão da vulnerabilidade externa estrutural brasileira que, por sua vez, tende a ser mais abrangente e será discutida na próxima seção.

I.1.6 - Conclusão da seção 1

Primeiramente, é interessante entender o contexto do ressurgimento das ideias liberais que se deu na década de 80, como essas ideias foram utilizadas e como culminaram no atual tripé da política econômica.

Nota-se também que o governo cumpriu, na maioria das vezes, com os objetivos de superávits primários e metas de inflação que haviam sido acordados. Isso evidencia um comprometimento com o modelo tanto no que diz respeito à sua continuidade quanto ao esforço em alcançar às metas estabelecidas (de inflação e superávit primário).

Por fim, esse modelo não é uma unanimidade entre os economistas. Algumas das críticas e posições relevantes serão discutidas e aprofundadas na próxima seção e no próximo capítulo.

¹⁸ CARCANHOLO, Marcelo. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. CORECON-RJ. Os Anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico, v. 2010, p. 120, 2003.

SEÇÃO 2: CRÍTICAS AO TRIPÉ DA POLÍTICA ECONÔMICA BRASILEIRA

A seção passada apresentou, resumidamente, o tripé da política econômica brasileira e o contexto histórico e ideológico no qual surgiu essa estrutura. O objetivo dessa seção é apresentar as principais críticas ao tripé, abordando tanto os seus componentes individuais (superávits primários, câmbio flutuante e metas de inflação) quanto o funcionamento conjunto.

I.2.1 - Críticas à política de superávits primários

Uma das críticas à política de superávits primários sucessivos, como ocorre no Brasil, é que ela reduz significativamente a capacidade de intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, sua capacidade de suavizar ciclos econômicos. Assim, com a política fiscal submetida a superávits, o governo teria uma margem reduzida para manobrar a economia em caso de choques externos, pois a prioridade seria a poupança, isto é, a meta de superávit.

Colocando-se a questão de forma mais ampla, uma vez que a política fiscal é um dos principais (se não o principal) instrumentos de governo para cumprir com suas funções básicas – alocativa, distributiva e estabilizadora¹⁹ – o fato do governo não poder usar sua política fiscal de forma plena já implica em uma contestação teórica quanto a sua eficiência, isto é, ele poderia estar sendo mais eficiente a partir do momento em que não agisse sob a “trava” do superávit.

Além disso, o superávit fiscal, no caso brasileiro foi um mecanismo introduzido, principalmente para assegurar o pagamento dos serviços da dívida brasileira para os seus credores. Nesse sentido, o superávit foi alcançado aumentando-se a carga tributária e cortando

¹⁹ A função alocativa diz respeito à determinação de bens públicos a serem ofertados e ao nível de contribuição de cada indivíduo. A função distributiva representa os ajustes que o governo deve fazer para promover uma distribuição de bens considerada equitativa pela sociedade. A função estabilizadora consiste na utilização de políticas macroeconômicas para atenuar os ciclos econômicos e remover desequilíbrios. Adaptado de GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Elsevier Brasil, 2008, pgs 12-15.

os investimentos discricionários do governo, principalmente os relacionados ao investimento público²⁰.

Esse receituário por sua vez é conflitante com o crescimento econômico sustentado primeiramente, porque a elevação da arrecadação se deu via aumento dos impostos indiretos e contribuições o que tem um efeito nocivo aumentando o chamado custo-Brasil, diminuindo a competitividade da economia e inibindo o investimento o que reduz a capacidade produtiva no futuro. O corte discricionário, por sua vez, limita o investimento ao setor privado e reduz a capacidade de articulação entre esse setor e o público. Por sua vez os cortes discricionários também afetaram os investimentos em infraestrutura, o que não soluciona a questão dos gargalos da economia e também ajuda a aumentar o custo Brasil (resultando em um efeito semelhante ao descrito no início do parágrafo). Assim, os superávits impõem à economia sacrifícios em termos de crescimento e redução de políticas sociais²¹.

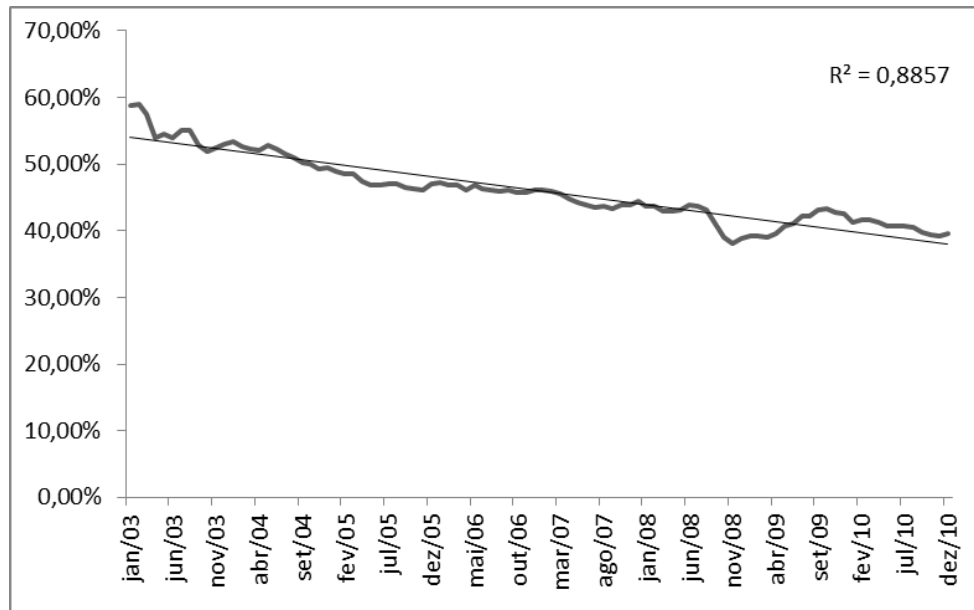
Por fim, o aumento do superávit não se traduziu em uma redução da dívida total. Pode-se argumentar que a troca do perfil da dívida brasileira²² (dívida externa por dívida interna) pode ajudar a reduzir a vulnerabilidade externa conjuntural brasileira (como mostrado através dos indicadores apresentados na seção anterior) e que a trajetória da dívida líquida brasileira foi descendente no período 2003-2010.

²⁰ MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. O Brasil sob a nova ordem. 2010: pgs 35

²¹ Adaptado de: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. O Brasil sob a nova ordem. 2010: pgs 35-37.

²² FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, v. 2010, p. 61, 2003.

Gráfico 2 - Dívida Líquida do Governo Federal e BACEN/PIB

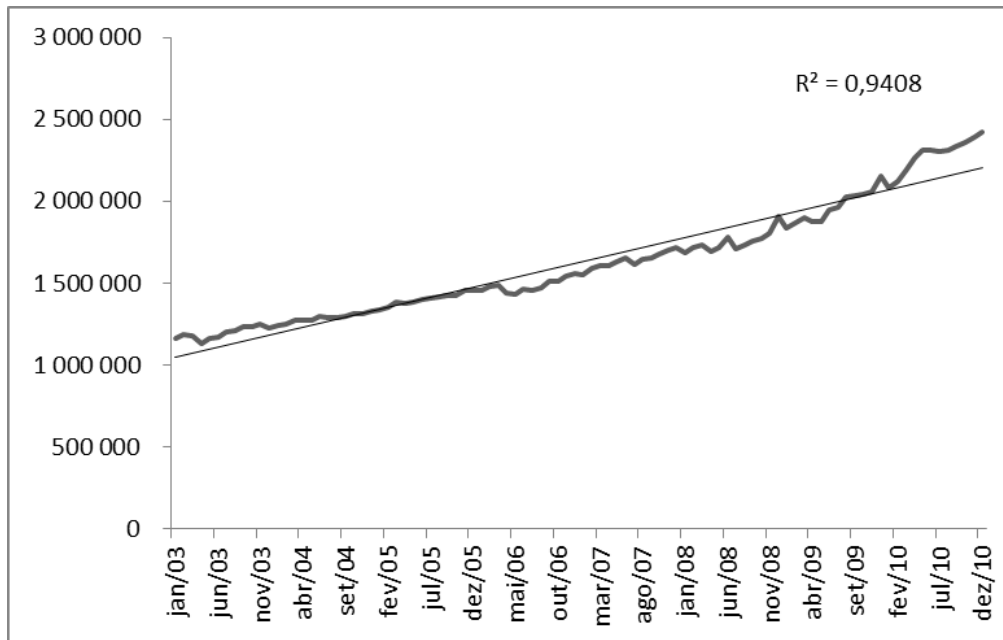


Fonte: www.bcb.gov.br Último acesso em 07/08/2014

O gráfico acima ajuda a ilustrar a trajetória recente da dívida líquida brasileira e sua relação com o PIB nacional durante os dois governos Lula. A relação, que era de 58,73% quando ele assumiu em janeiro de 2003 passou para 39,66% em dezembro de 2010.

Apesar disso, deve-se ponderar que a dívida bruta brasileira, isto é, a dívida total, encontrou-se em uma trajetória crescente, tanto no que diz respeito ao nível quanto à sua taxa de crescimento, como mostrado no quadro a seguir.

Gráfico 3 – Dívida bruta (interna e externa) brasileira em R\$ milhões.



Fonte: www.bcb.gov.br Último acesso em 07/08/2014

Assim, a dívida bruta brasileira cresceu de, aproximadamente, R\$ 1.163.160 milhões para cerca de R\$ 2.426.058 no período, isto é, mais que dobrou. Logo, existe um duplo viés: o primeiro é a redução da dívida líquida em sua relação com o PIB, já o segundo é o aumento da dívida de maneira absoluta.

I.2.2 - Críticas ao regime de câmbio flutuante

De um modo geral, o dilema que envolve a escolha de um regime cambial está relacionado diretamente com a autonomia da política monetária. Nesse sentido, é impossível para a autoridade monetária ter uma taxa de câmbio fixa e realizar política monetária de forma ativa. Como, por definição, a taxa de câmbio é determinada pela relação entre moeda nacional e estrangeira, a ampliação da base monetária implica no aumento da oferta de moeda nacional e em sua consequente depreciação em relação à moeda estrangeira. Isso deve ocorrer porque no curto prazo a oferta de moeda estrangeira será praticamente constante.

Assim, quanto mais fixo for o câmbio, menor o espaço para a utilização de uma política monetária discricionária. E quanto mais flutuante for o regime, o espaço aumenta progressivamente.

Nessa linha, as maiores desvantagens do regime de câmbio flutuantes são o aumento da incerteza, porque a taxa é determinada pelos agentes que atuam no mercado de câmbio, ela se torna mais volátil, o que dificulta a sua previsibilidade podendo afetar o ambiente econômico²³.

Saindo um pouco do campo teórico, o processo de liberalização comercial e financeira está diretamente relacionado com a liberalização cambial. Com o movimento progressivo de apreciação cambial que ocorreu após a eleição de Lula, esse processo pode ser prejudicial para o país de várias formas.

Primeiramente, o câmbio apreciado e com tendência de apreciação (como ocorreu de 2003 até 2010) aumenta a rentabilidade dos investimentos feitos em moeda estrangeira. O movimento se resume basicamente nos seguintes pontos: uma das principais regras²⁴ no mercado financeiro é que quanto maior o retorno, maior o risco associado a esse retorno, logo o “problema” dos investidores e especuladores é tentar maximizar um determinado nível de retorno para um risco desejado, ou, de modo análogo, minimizar o risco para um determinado nível de retorno esperado. Para o capital nacional, esse valor deve levar em conta basicamente a taxa de juros esperada e a taxa de inflação – quanto maior a taxa de inflação menor o retorno para o investidor nacional, uma vez que a inflação está associada a uma diminuição do poder de compra – porém no caso do investidor internacional (que não sofre os efeitos da inflação interna), o retorno consiste na taxa de juros da aplicação e na expectativa de valorização cambial. Assim, abre-se espaço para que se aumente a lucratividade do investimento via diferenças na taxa de câmbio: se o investimento for retirado do país de destino a uma taxa de câmbio mais depreciada do que a utilizada para a entrada, o investidor internacional poderá

²³ KRUGMAN e OBSTFELD (2005) Analisam detalhadamente a questão da coordenação da política macroeconômica com taxas de câmbio flutuantes expondo os principais argumentos favoráveis e contrários à flutuação bem como algumas evidências empíricas após Bretton-Woods. Para mais detalhes ver KRUGMAN e OBSTFELD (2005:pgs 423-448).

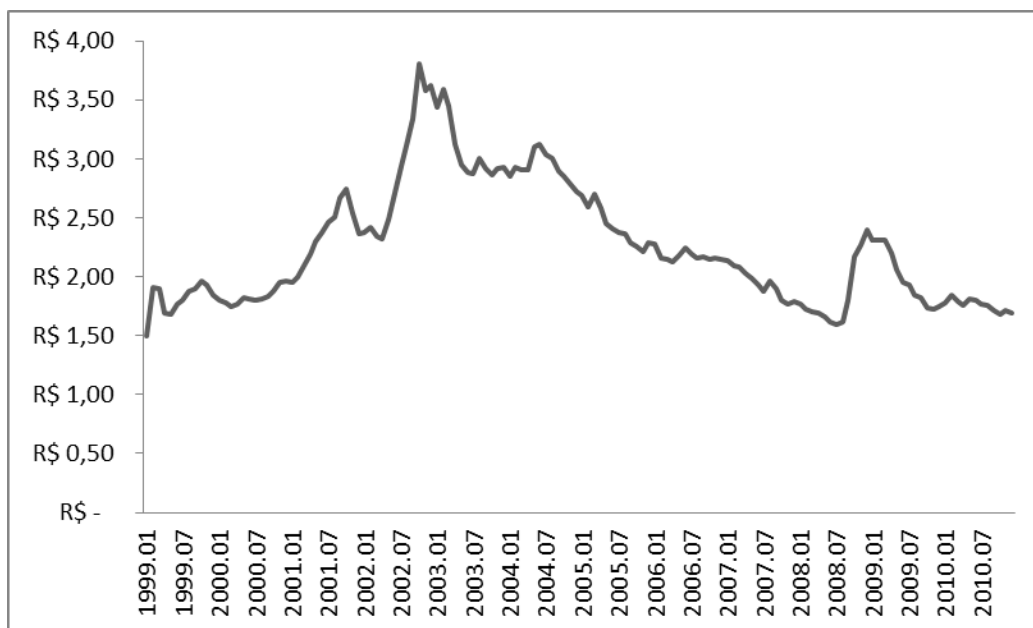
²⁴ Muitos modelos tentam explicar a relação entre o risco e o retorno de um título ou uma carteira de investimentos em finanças. Talvez um dos mais conhecidos seja o modelo CAPM que vincula o β de uma carteira com o seu retorno esperado. Uma das muitas referências pode ser encontrada em: ROSS, Stephen A.; WESTERFIELD, Randolph W.; JORDAN, Bradford D. Administração financeira. McGraw Hill Brasil, 2011. pgs 286 a 314.

trocar a quantidade de reais que obteve por uma quantidade de Dólares maior do que a que foi utilizada no momento do investimento²⁵.

Assim, o câmbio flutuante, apesar de preservar as reservas internacionais, abre espaço para que ocorram movimentos de ganho financeiro meramente com o diferencial das taxas de câmbio. Isso, por sua vez, possibilita que o capital financeiro nacional e internacional (constituído basicamente por grandes fundos de pensão e de investimento) ganhe dinheiro meramente com a especulação de divisas o mercado cambial brasileiro, o aumenta a já existente volatilidade cambial (inerente ao regime de câmbio flutuante) e pode amplificar os choques externos na economia brasileira.

O gráfico abaixo ajuda a ilustrar como se comportou a taxa de câmbio brasileira mensalmente. Pode-se destacar que a taxa de câmbio, se moveu de sem que se possa observar uma tendência clara ao longo do tempo, em uma trajetória cheia de solavancos.

Gráfico 4 – Taxa de câmbio comercial R\$/US\$ (valores médios) - 01/1999 a 12/2010



Fonte: Formatação própria a partir de dados disponibilizados no ipeadata.

²⁵ Apesar da diversidade do tema, duas variáveis normalmente aceitas pela literatura como determinantes do investimento estrangeiro indireto (mais volátil e mais relevante para as mudanças bruscas na taxa de câmbio) são a taxa de câmbio propriamente (no momento que o IEI vai ser realizado) e a taxa de juros do país de destino do investimento. Um dos exemplos mais usados é a relação da paridade de juros coberta pelo câmbio, onde, na ausência de arbitragem, o diferencial entre as taxas de juros de dois países deve ser igual a diferença das taxas de câmbio somadas a um prêmio de risco. Para maiores informações ver KRUGMAN e OBSTFELD, Maurice (2005: pgs 488-490).

Outro fator importante é que a relevância do setor industrial local para uma economia, principalmente por causa do dinamismo e do seu efeito multiplicador gerando emprego e renda para a economia nacional. Por sua vez, isso está diretamente relacionado com a política cambial, uma vez que um câmbio volátil e apreciado tende a ser prejudicial para a indústria nacional aumentando o preço dos produtos nacionais no mercado internacional em relação a seus similares e assim, diminuindo a competitividade da indústria nacional²⁶.

De modo análogo, caso o país seja aberto ao comércio internacional, o movimento de perda de competitividade industrial também pode ocorrer no mercado interno (via câmbio), pois quanto mais apreciada a taxa de câmbio – mantendo-se as outras variáveis²⁷ – mais barato será o preço de um determinado produto internacional em termos de moeda local.

Como mostrado, uma apreciação cambial excessiva tende a beneficiar o capital internacional e pode prejudicar a indústria local (o que, por se tratar de um setor de maior caráter dinâmico e multiplicador, pode afetar significativamente a renda nacional). Existem, com certeza, muitas outras nuances nesse processo, bem como outros movimentos que podem amplificar ou atenuar os efeitos descritos.

Assim, a volatilidade intrínseca ao regime de câmbio flutuante tende a favorecer os grupos que possuem meios financeiros para aproveitar desses movimentos seja obtendo um maior retorno para investimentos produtivos (grupos empresariais de grande porte) ou financeiros (no caso dos fundos de pensão, dos fundos de investimento internacionais e demais conglomerados financeiros).

I.2.3 - Críticas ao sistema de metas de inflação²⁸

Quanto às metas de inflação, pode-se, primeiramente, ressaltar que a sua adoção se baseia em hipóteses extremamente singulares – essencialmente a existência de uma taxa natural de desemprego, na curva de Phillips excepcional e no viés inflacionário – que não são consensuais entre os economistas. Dentro da própria ortodoxia econômica, por exemplo,

²⁶ Como será discutido posteriormente, a determinação da competitividade industrial de um determinado produto não depende apenas da taxa de câmbio. Salama (2011), por exemplo, ressaltar que, além do câmbio, o custo unitário do trabalho (e consequentemente a competitividade de um produto) dependerá também da produtividade média e da taxa de salário. Porém, a volatilidade cambial é de previsibilidade mais difícil e muito mais instável que as outras duas. Para maiores detalhes, consultar a bibliografia utilizada nesta seção.

²⁷ Tarifas, impostos internos de circulação, demais barreiras não tarifárias a importação.

²⁸ Os argumentos aqui expostos condensam os que estão contidos em Modenesi (2005: pgs196-203) e Carvalho et al (2007: pgs 144-146).

Milton Friedman ressalta que esse sistema de controle confere demasiado poder à autoridade monetária, o que, segundo ele, é muito conflitante com um ambiente democrático.

Além disso, a adoção de uma meta passa por aceitar a neutralidade da moeda no longo prazo, hipótese que foi atacada continuamente e de forma mais destacada por Keynes (antes mesmo do surgimento da escola Novo-Clássica) e, posteriormente, seus seguidores. Uma vez que a moeda seria uma variável capaz de afetar o lado real da economia no longo prazo (segundo Keynes²⁹), uma taxa de juros baixa estimularia o crescimento produtivo e desestimularia o investimento financeiro. Assim, a utilização da política monetária não só se justificaria como se faria necessária para possibilitar objetivos como: estabilizar os ciclos econômicos, manter uma taxa de crescimento do produto positiva e estável, afetar o nível de emprego, entre outros.

Keynes reforça ainda (Cardim et ali:145) que, caso o único fim de uma política monetária fosse gerar inflação, os agentes não pediriam esse tipo de política que seria ineficaz e prejudicial: “...ineficaz porque não estimularia o investimento real e a abertura de novos postos de trabalho” e “prejudicial porque produziria inflação” (Carvalho et ali, 2007:145). Portanto a política monetária, usada em conjunto com as outras políticas, seria um instrumento importante para se atingir níveis aceitáveis de emprego e inflação.

Modenesi (2005:197) também observa que: “O baixo grau de previsibilidade da inflação constitui-se na maior desvantagem do regime monetário de metas de inflação”. Ainda segundo este autor, não há consenso na literatura para o valor que deveria assumir a meta. Ele ressalta ainda que é desejável uma inflação baixa e estável, mas não muito próxima de 0% ou negativa:

“...(i) a inflação medida pelo índice de preços ao consumidor tende a ser superestimada em razão, fundamentalmente, da incapacidade de se levar em conta adequadamente mudanças na qualidade dos produtos; (ii) Pode-se criar uma deflação, o que, por sua vez, ao comprometer o bom funcionamento do sistema financeiro, tende a gerar uma retração na atividade econômica; e (iii) conforme apontado por Akerlof, Dickens e Perry (1996), o fato de os salários nominais serem rígidos para baixo – de acordo com evidência apresentada para a economia norte americana- implica que a inflação é o único meio de se reduzir o salário real. Sendo assim, níveis muito

²⁹ Modenesi (2005:pg 203).

reduzidos de inflação – ao comprometerem a flexibilidade do salário real – podem reduzir a eficiência alocativa do mercado de trabalho e , portanto, aumentar o desemprego.”³⁰

O autor ressalta ainda que a crítica pós-keynesiana identifica diversos tipos de inflação, sendo eles (i) inflação de salários; (ii) inflação de lucros; (iii) inflação de rendimentos decrescente; (iv) inflação importada; (v) inflação oriunda de choques de oferta; (vi) inflação de impostos; e (vii) inflação de demanda. Nesse ponto, o fenômeno da inflação seria, na realidade, composto de diversas causas e assim muito mais complexo do que as escolas monetarista e Novo-Clássica admitem. Logo, o ataque, por parte delas, pura e simplesmente à inflação de demanda não dá a devida importância aos outros componentes da inflação e simplifica demasiadamente as causas do processo inflacionário.

Assim, a inflação deveria ser combatida por um conjunto de políticas que atacasse suas causas e não seus efeitos uma vez que uma política monetária contracionista pouco ajudaria a combater uma inflação que tivesse com origem o lado da oferta na economia. Nesse sentido, a política fiscal, tarifária e comercial, por exemplo, seriam igualmente importantes no combate à inflação e quando se faz uso, quase que exclusivamente, da política monetária para controlar o nível de preços, pode-se comprometer o desempenho econômico (aumentando excessivamente o desemprego) sem que se obtenha o resultado esperado no controle dos preços.

I.2.4 - A vulnerabilidade externa brasileira³¹

A questão da vulnerabilidade externa brasileira foi citada em diversos momentos no trabalho e dialoga diretamente com a liberalização comercial e financeira (tratados ao longo do trabalho), com a financeirização e também com o Modelo Liberal Periférico (tratado no próximo capítulo).

³⁰ Modenesi (2005:198).

³¹ O objetivo dessa parte é formalizar, resumidamente, os conceitos de vulnerabilidade externa e mostrar, resumidamente como ela se articula com outros elementos discutidos ao longo do trabalho. Para uma abordagem mais detalhada, recomenda-se a leitura da bibliografia utilizada ao longo dessa parte do trabalho.

Primeiramente, contudo, é necessário definir o que se entende por vulnerabilidade externa. Segundo Gonçalves (2013:111) a vulnerabilidade externa é “a capacidade, em razão inversa, de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos”. Nesse sentido é necessário fazer uma distinção entre o horizonte que esses choques podem ocorrer, surgem os conceitos de vulnerabilidade externa conjuntural e vulnerabilidade externa estrutural.

Assim, segundo Gonçalves (2013:111):

“..., a vulnerabilidade externa conjuntural reflete a capacidade de resistência no curto prazo em função das opções políticas e dos custos do ajuste externo. A vulnerabilidade externa estrutural, por seu turno, reflete a capacidade de resistência no longo prazo; portanto expressa características estruturais da economia como: estrutura produtiva, padrão de comércio exterior, insuficiência sistêmica, dinamismo tecnológico, robustez financeira e institucional.”

Nessa linha, o panorama da economia mundial favorável foi determinante para o bom desempenho das exportações brasileiras e o consequente acúmulo de reservas internacionais, o que ajudou a melhorar os indicadores de vulnerabilidade conjuntural como mostrado na seção anterior (Carcanholo 2010:116). Vale ressaltar, por fim que a melhora conjuntural ocorreu não só no Brasil, mas na economia mundial como um todo. Gonçalves e Filgueiras (2007:47-57) argumentam que essa melhora geral não colocou o país em uma posição mais animadora em relação ao resto do mundo, pois o avanço absoluto dos indicadores mundiais deixa, de certo modo, a posição do país inalterada de forma relativa. Falando de modo mais simples, como o mundo melhorou seus indicadores de vulnerabilidade a melhora em absoluto dos indicadores brasileiros não pode ser celebrada como um avanço.

Para Gonçalves e Filgueiras (2007) e Carcanholo (2010) apesar da evidente melhora dos indicadores a vulnerabilidade externa conjuntural brasileira é um problema que está longe de ser sanado.

Os autores argumentam, em linhas gerais, que a aceleração no crescimento das exportações brasileiras ocorreu principalmente em função da flutuação do câmbio, do aumento dos preços internacionais das *commodities* e do crescimento mundial, que acabou por absorver as exportações brasileiras que não conseguiram ter destino na economia nacional

devido ao seu baixo dinamismo (Gonçalves e Filgueiras 2007: 75). Porém, e apesar do estoque da dívida líquida ter caído, o crescimento do *quantum* das importações em relação às exportações e o aumento do déficit na conta de serviços e rendas do balanço de pagamentos brasileiro pressionam o resultado das transações correntes.

Desse modo, o país dependeria cada vez mais do superávit da balança comercial para manter o saldo em transações correntes positivo o que pode ser extremamente complicado em um cenário de queda dos preços das *commodities* ou de desaceleração da economia mundial, por exemplo.

Nesse sentido, a tabela abaixo ajuda a ilustrar o crescimento do déficit da conta de serviços e rendas desde 1995. O total de rendas enviadas ao exterior, por exemplo, quase dobrou considerando-se 2003-2006 em relação ao período 1995-1998 e embora o valor das reservas gasto com os serviços tenha diminuído, essa queda não foi suficiente para compensar o crescimento do envio das rendas, tanto em montante, quanto em relação à taxa de crescimento total.

Tabela 4 – Balanço de Pagamentos do Brasil – Conta de transações Correntes (US\$ Bilhões): 2002-2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Balança comercial (FOB)	13,1	24,8	33,7	44,7	46,5	40,0	24,8	25,3	20,3
Exportações	60,4	73,1	96,5	118,3	137,8	160,6	197,9	153,0	201,9
Importações	47,2	48,3	62,8	73,6	91,3	120,6	173,1	127,6	181,6
Serviços e rendas	-23,2	-23,7	-25,2	-34,1	-37,1	-42,3	-57,3	-52,9	-70,6
Receitas	12,9	13,8	15,8	19,3	25,9	35,3	43,0	36,6	39,2
Despesas	36,1	37,5	41,0	53,4	63,0	77,6	100,2	89,5	109,8
Transferências unilaterais correntes (líquido)	2,4	2,9	3,3	3,6	4,3	4,0	4,2	3,3	2,8
Transações correntes	-7,7	4,0	11,7	14,2	13,6	1,7	-28,2	-24,3	-47,5

Fonte: Gonçalves (2013, Pg 120)

Esses fatores ajudam a expor a vulnerabilidade externa estrutural brasileira. Gonçalves e Filgueiras (2007) argumentam que, primeiramente, ocorreu uma redução na participação do setor industrial na economia nacional sem que esse fosse substituído por outro setor de semelhante dinamismo e efeito multiplicador para a economia. Tal redução teria ocorrido,

essencialmente devido ao câmbio apreciado, à desarticulação de diversas cadeias produtivas relevantes, ao *boom* de exportações de *commodities* e à reorientação da produção econômica para a produção de bens primários e intensivos em matérias primas.

Os autores afirmam ainda que apesar de existir um movimento de fortalecimento de alguns setores industriais da segunda revolução industrial com tecnologias da terceira, a melhora no superávit comercial brasileiro e dos indicadores conjunturais de vulnerabilidade podem esconder gargalos no longo prazo, principalmente no que diz respeito ao estrangulamento externo, à planta produtiva nacional e a falta de dinamismo da economia brasileira.

De forma mais específica, a vulnerabilidade externa estrutural pode ser medida através de (i) desequilíbrios de fluxos e (ii) desequilíbrios de estoques. Nesse aspecto, o Brasil tem problemas nos indicadores dessas relações. Quanto aos desequilíbrios de fluxos, pode-se ressaltar que a relação entre o saldo da conta de transações correntes do balanço de pagamentos e o PIB sofreu uma inflexão: de positivo no período 2003-2007 passou para negativo após a crise internacional. Além disso, o país tem remetido mais lucros, juros e dividendos para o exterior em relação ao superávit da balança comercial e essa relação tem crescido de forma bastante acelerada após a crise. Já quanto aos desequilíbrios de estoques, deve-se destacar o aumento do passivo externo brasileiro. Para ilustrar esse desequilíbrio, a posição internacional de investimentos (ativo externo menos passivo externo) foi de cerca de US\$ 231 bilhões em 2002 para US\$886 bilhões em 2010 enquanto o passivo externo financeiro líquido (passivo externo total menos investimento estrangeiro direto menos reservas internacionais) foi de cerca de US\$ 250 bilhões (2002) para mais de US\$ 635 bilhões em 2010. (Gonçalves 2013: 119-127)

I.2.5 - Conclusão da seção 2

Essa seção buscou mostrar as principais críticas do tripé da política econômica e os problemas que o tripé traz principalmente no que diz respeito à vulnerabilidade externa estrutural brasileira.

Pode-se assim, entender que apesar de conferir resistência a choques de curto prazo (diminuir a vulnerabilidade externa conjuntural), o tripé da política econômica faz com que as políticas fiscal e monetária tenham uma atuação passiva: a política fiscal está subordinada aos

superávits primários; a política monetária ao controle da inflação (retirando significativamente a capacidade do Estado de intervir na economia de forma ativa) e a política cambial aos movimentos de mercado.

Por fim, mostrou-se a relação entre a liberalização comercial e financeira e como ela tende a amplificar os choques e aumentar as incertezas aumentando a vulnerabilidade externa brasileira tanto do ponto de vista conjuntural quanto estrutural.

Conclusão do capítulo 1

Esse capítulo buscou sintetizar os elementos que compõem o celebrado tripé da política econômica brasileira e apresentar suas principais críticas.

Quanto às críticas, vale a pena destacar primeiramente como os superávits primários e o aumento no endividamento do Estado não são usados para investir e tentar potencializar o produto, mas estão diretamente atrelados a assegurar remuneração para os credores da dívida brasileira. É interessante observar também como o câmbio flutuante, a financeirização e a liberalização comercial e financeira se articulam causando instabilidade de forma direta e aumentando a dependência externa, o que por sua vez ajuda a perpetuar esse modelo. Por fim vale ressaltar que as metas de inflação, perseguidas por uma autoridade independente dificultam a articulação das demais políticas macroeconômicas.

Além dessas críticas e problemas individualizados, alguns dos movimentos descritos aqui se articulam para formar o chamado Modelo Liberal Periférico que será tratado com mais detalhes no próximo capítulo.

CAPÍTULO II: O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO E SUA INFLUÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA DE 2003 A 2010

O capítulo anterior buscou apresentar o tripé da política econômica e expor as principais críticas desse modelo, bem como ele se articula com a financeirização, a liberalização comercial e financeira e a vulnerabilidade externa brasileira. Esse capítulo está dividido em duas seções e buscará entender o contexto que o tripé está inserido utilizando o Modelo Liberal Periférico (seção 1) e avaliar o desempenho do Brasil no que diz respeito ao crescimento econômico e ao desenvolvimento humano (seção 2)

SEÇÃO 1: O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO

II.1.1 - Inserção da economia brasileira no contexto mundial: O Modelo Liberal Periférico (MLP).

Uma última questão interessante para se avaliar nesta seção é analisar como essas diversas críticas se articulam na atual proposta de desenvolvimento econômico brasileira, isto é, o que ocorre quando todos os acontecimentos descritos até agora convergem. É necessário avaliar também em que medida eles seriam o sintoma ou a causa de uma mudança estrutural e ideológica que acaba refletindo na economia, política e sociedade brasileira³².

Um modelo particularmente relevante para o caso brasileiro é o modelo liberal periférico³³ (MLP). Segundo os autores desse conceito (MLP), esse modelo se iniciou nos anos 1990, se consolidou nos dois mandatos de Lula e foi formalizado a partir do ano de 2006. Segundo ele, o Brasil estaria realizando mudanças em quatro grandes campos sendo eles: (i) a relação entre o capital e o trabalho, (ii) a relação entre os diferentes tipos de capital, (iii) o caráter da inserção internacional, (iv) e o funcionamento e a estrutura do Estado.

³² A proposta específica desse trabalho é avaliar esses aspectos de forma breve e sucinta. Para maiores informações e opiniões mais abrangentes, recomenda-se a leitura da bibliografia utilizada nessa seção.

³³ Conforme descrito por Filgueiras (2006) Filgueiras e Gonçalves (2007), FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, v. 2010, p. 35-69, 2003.) e Gonçalves (2013).

Nos anos 1990 durante o governo Collor, a reestruturação produtiva decorrente, principalmente, da importação de novos métodos de gestão do trabalho e de novas tecnologias somada com a piora das condições de trabalho diminuiu significativamente a participação relativa do salário na renda nacional. Nesse contexto, o aumento da jornada, a diminuição dos direitos dos trabalhadores, redução dos salários e aumento da informalidade são alguns sintomas dessas mudanças. Os seus impactos foram amplificados ainda pelas já mencionadas estagnação econômica (anos 1980) e pela liberalização econômica, comercial e financeira (década de 1990).

Essas consequências da liberalização em 1990 enfraqueceram a posição não só das entidades organizadas que representam os trabalhadores, como da classe trabalhadora de um modo geral³⁴. O crescente desemprego e a piora nas condições de trabalho forçaram diversos trabalhadores à informalidade e a formas de contratação mais precárias e informais³⁵. Os sindicatos, de um modo geral, acabaram por adotar uma postura mais defensiva e no sentido da manutenção do emprego ao invés de lutar pela ampliação dos direitos dos trabalhadores durante a década de 1990 e início da década de 2000.

Isso de forma mais ampla, ocorre uma mudança na relação entre o capital e o trabalho em favor do capital. Não obstante, a participação do salário na renda nacional se reduziu³⁶ desde a implementação do projeto neoliberal, em detrimento da participação do capital, que aumentou na mesma proporção.

Quanto às relações intercapitais, as aberturas comercial e financeira da economia brasileira, o processo de privatizações ocorrido nos anos 1990 e o câmbio apreciado³⁷ contribuem e intensificam a centralização de capitais e a desnacionalização da economia brasileira. Isso pode ser particularmente problemático, pois transfere os centros de decisões (que antes eram nacionais) para o exterior e, conseqüentemente, as decisões passaram a ser

³⁴ A taxa de desemprego, por exemplo era de 17,90% no início do primeiro governo Lula e se manteve acima do valor de 10% nos dois governos.. Fonte: coletado no ipeadata a partir de dados disponibilizados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados- Pesquisa de Emprego e Desemprego (Seade/PED).

³⁵ Um marco histórico importante nesse aspecto, por exemplo, foi a repressão da greve de 1995 iniciada pelos empregados da Petrobrás e reprimida fortemente por FHC. Posteriormente, durante o Governo Lula, diversos movimentos sociais como Movimento dos sem Terra (MST), Central Única dos trabalhadores (CUT) e União Nacional dos Estudantes (UNE) foram “cooptados” ou “domesticados” (Gonçalves, 2013, pg 160).

³⁶ Filgueiras, Pinheiro, Philigret e Balanco em Os Anos Lula (2010). pg 41 dizem que a participação dos salários na renda foram de mais de 50% para cerca de 36%. Para uma análise mais detalhada da evolução da distribuição funcionar da renda no Brasil, ver: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100505_comunicaipea_47_distribuicaoreda_final.pdf. O trabalho do IPEA mostra que a participação dos salários na renda caiu de 56% (1959/50) para 43% (2008/2009).

³⁷ Mais recentemente e após a eleição de Lula em 2002.

tomadas por agentes que não possuem (ou até possuem, mas em menor medida) interesse no crescimento da economia brasileira e no desenvolvimento nacional. Carcanholo (2005: pgs 155-156), por exemplo, vai mais além e ressalta que, além dos problemas mencionados anteriormente, o IED no Brasil se deu basicamente em setores de serviços o que, pela natureza não transacionável dos bens nesse setor, não gera receitas de exportação. Além disso, o Tavares (1997: pg 105) argumenta que o IED representou, essencialmente, uma transferência de propriedade e assim sendo, não contribuiu para aumentar a taxa de investimento líquida da economia.

Por outro lado, aumento da financeirização³⁸ da economia (apoiada na dívida pública) e a maior integração dos mercados financeiros podem ser vistos como “causa e consequência do fortalecimento econômico e político dos grandes grupos financeiros, nacionais e internacionais, levando também grandes grupos econômicos de origem não financeira a criarem suas próprias instituições financeiras”³⁹. Isso, por sua vez, ajuda a aumentar a fragilidade financeira interna do Brasil e a transforma em instabilidade (Carcanholo 2005:pg 73)

Logo, a abertura comercial e financeira dos 1990, somada as privatização (feitas com uma taxa de câmbio apreciada), levaram a uma maior centralização de capitais e a uma maior internacionalização da economia brasileira nesta década nessa década. Os favorecidos foram, principalmente, os grandes capitais internacionais e os capitais nacionais que conseguiram se transnacionalizar em detrimento dos pequenos e médios capitais. A abertura comercial favoreceu, também, capitais ligados ao comércio exterior de modo geral e ao agronegócio de modo mais específico.⁴⁰

Além disso, a integração dos mercados financeiros em escala global também teve e ainda tem efeitos em outro campo: a mudança na inserção da economia brasileira no cenário internacional. Aqui, mais uma vez a liberalização comercial e a desregulamentação financeira dos anos 1990 tiveram um importante papel, reduzindo as alíquotas das importações e aumentando a integração com os mercados financeiros internacionais respectivamente.

³⁸ Entende-se por financeirização “O predomínio do capital financeiro na sociedade e na sua relação com o capital produtivo, se expressa, de forma contundente nas políticas econômicas implementadas e nos resultados econômicos (lucros) obtidos pelas instituições financeiras – esteja a economia crescendo ou não” Filgueiras 2006: pg 190. O autor cita as edições da Folha de São Paulo de 16 de abril e 5 de Julho, ambas do ano de 2005.

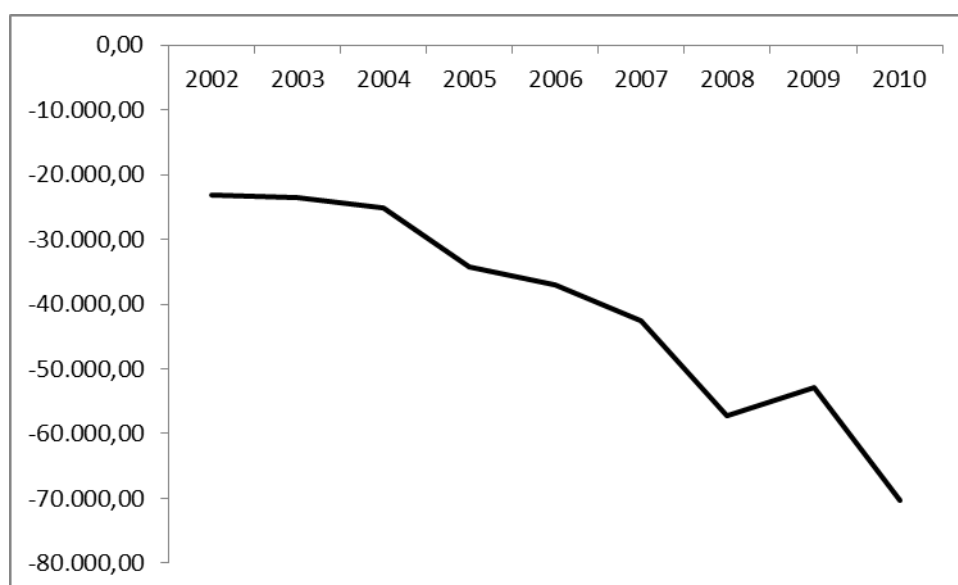
³⁹ Filgueiras, Pinheiro, Philigret e Balanco em Os Anos Lula (2010).

⁴⁰ Filgueiras e Gonalves (2007: pg 88).

Essa maior integração, decorrente da liberalização do governo Collor, também deixa mais vulnerável a conta de serviços e rendas do balanço de pagamentos brasileiro. O aumento do déficit na conta de serviços e rendas, principalmente por causa das remessas de lucros, juros e recebimentos resultantes de investimentos em carteira e das privatizações faz com que o país fique mais dependente do bom resultado da balança comercial e dos superávits fiscais para remunerar os capitais internacional e nacional. Essa necessidade se iniciou na década de 1990, mas dura até os dias de hoje.

O gráfico a seguir ajuda a ilustrar tanto a situação mencionada acima: a conta de serviços e rendas que era deficitária em aproximadamente US\$ 23 bilhões em 2002, acabou ficando no negativo em pouco mais de US\$70 bilhões no final de 2010 (considerando apenas os dois mandatos Lula).

Gráfico 1 - Resultado da balança de serviços e rendas 2003-2010



Fonte: Formatação própria a partir de dados disponibilizados pelo ipeadata.

Além disso, a venda das empresas nacionais, e o aumento da subordinação das filiais é extremamente prejudicial para o parque industrial brasileiro, pois contribui para a desindustrialização, a redução da participação da indústria na economia e a uma especialização regressiva o que, por sua vez, aumenta o peso dos ramos de menor dinamismo na economia.

Vale ressaltar, contudo, que a desindustrialização por si mesma pode ser relativizada. Salama (2012), por exemplo, chama a atenção para três questões que devem ser consideradas: (i) os determinantes da competitividade industrial (taxa de câmbio, nível de salário e a produtividade do trabalho); (ii) o aumento da exportação de bens superiores em termos de qualidade e valor adicionado; e (iii) a questão de como o Governo lida com as pressões da abertura para a proteger as empresas nascentes (por um lado) e as empresas maiores e mais consolidadas (por outro). Neste trabalho, resumidamente, o autor afirma que a desindustrialização brasileira parece ser “a consequência da apreciação dessa moeda (Dólar)” (Salama 2012; pg 247), concluindo ainda que seria possível evitar ou atenuar os efeitos de uma eventual Doença Holandesa caso o Governo intervisse de modo a proteger as empresas nascentes e adotar uma postura *rent seeking* com as empresas maiores e teoricamente mais preparadas para enfrentar a concorrência internacional (Salama 2012; pgs 250-251).

Outro problema nesse campo é que setores mais intensivos em tecnologia, de um modo geral, possuem maior efeito multiplicador para o produto, em virtude de seu maior dinamismo⁴¹. Além disso, o preço dos bens mais intensivos em tecnologia no mercado internacional tende a ser menos volátil, o que confere um menor risco para as exportações⁴².

Logo, caso brasileiro recente corresponde exatamente ao contrário sendo caracterizado por: (i) uma queda na participação relativa da indústria no produto; e (ii) por uma especialização regressiva, isto é, marcada pela menor diversidade (da pauta exportadora), pela desarticulação das cadeias produtivas mais dinâmicas e pelo consequente incremento da participação relativa de segmentos pouco dinâmicos e mais intensivos em recursos naturais e mão de obra. Isso significa um risco no curto prazo – uma vez que o preço das chamadas *commodities* no mercado internacional se torna um fator fundamental para o bom desempenho das exportações brasileiras – e um problema no longo prazo, a partir do momento em que se está abrindo mão de setores mais dinâmicos em detrimento dos menos dinâmicos⁴³.

O quarto ponto a se destacar é a mudança na estrutura de funcionamento do Estado. Um aspecto dessa mudança já foi analisada anteriormente neste trabalho e corresponde à crescente importância dos superávits primários para a economia brasileira acompanhados da criação de novos impostos e do aumento da carga dos impostos existentes.

⁴¹ Uma referência recente sobre o tema pode ser encontrado em SQUEFF, Gabriel Coelho; NOGUEIRA, Mauro Oddo. A Heterogeneidade Estrutural no Brasil de 1950 a 2009. 2013. O referido trabalho também cita resalta que discussão na literatura sobre os retornos crescentes em escala do setor industrial e ao dinamismo desse setor para o crescimento econômico remonta a Kaldor (1966).

⁴² Filgueiras (2006: pg 192)

⁴³ Para uma análise mais detalhada desses movimento ver Gonçalves(2001)

Além disso, há a quebra de monopólios estatais e privatizações. A Quebra do monopólio da PETROBRÁS em 1997 e venda de empresas em setores estratégicos como telecomunicações e energia na década de 1990, são alguns exemplos. Essas mudanças diretamente reduzem a presença do Estado nas atividades produtivas da economia e, por outro lado, possibilitam o surgimento de oligopólios privados bem como o enfraquecimento de grupos regionais e processos de demissão em massa (enfraquecendo ainda mais os trabalhadores). Se, por um lado, as privatizações foram parte essencial na estratégia de estabilização da inflação, por outro, esse processo – financiado por empresas estrangeiras, bancos nacionais e estrangeiros, fundos de pensão e pelo próprio Estado (inclusive com dinheiro do BNDES, por exemplo) – contribuiu para a desnacionalização da economia brasileira⁴⁴.

Outro fator relevante na mudança do caráter de financiamento do Estado corresponde as reformas administrativa e da previdência. Através da reforma administrativa conseguiu-se flexibilizar as relações trabalhistas também no setor público uma vez que foi reduzida a necessidade de concursos na contratação de novos funcionários. Quanto à reforma da previdência, por sua vez, pode-se destacar que a redução dos benefícios amplia o espaço para a atuação dos fundos de pensão privados⁴⁵. Ambas as reformas tiveram como principal objetivo desonerar o Estado e, aliadas ao aumento da arrecadação, e ajudam a garantir os elevados superávits primários.

Isto é a saída, por parte do Estado de setores estratégicos da economia, aliada ao aumento de sua fragilidade financeira e a redução da sua capacidade de investir (diminuindo a sua capacidade de intervenção na economia) também ajudaram a impulsionar o crescimento da dívida pública e o consequente aumento do pagamento dos encargos financeiros da dívida. Isso por sua vez é essencial para subordinar a política macroeconômica meramente ao pagamento da dívida e perpetuar a financeirização intrínseca ao modelo.

Por fim, vale ressaltar as mudanças nas formas de representação política uma vez que o término da ditadura não se traduziu efetivamente em transformações econômicas e sociais. Isso fica evidente, principalmente, ao se observar-se a dinâmica das agências reguladoras que tendem a tomar decisões que favorecem os empresários em detrimento da população de um

⁴⁴ Quanto a esse tema, para maiores informações, Gonçalves (1999:pgs 157-176) faz uma análise de como a desnacionalização atingiu importantes setores da economia brasileira. Já Carcanholo (2005: pgs 141-167) analisa o passo a passo da abertura externa brasileira e seus impactos.

⁴⁵ Foge do escopo desse trabalho tratar mais a fundo esse da atuação dos fundos de pensão no Brasil, mas existe uma farta literatura sobre esse tema Filgueiras (2006 pg 195) , Filgueiras e Gonçalves (2007:pgs 175-196) e BATICH, Mariana. A Previdência Social sob a mira dos fundos de pensão. O Brasil sob a nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2009.

modo geral. Dito de outro modo, a partir do momento em que o Estado reduz sua de atuação tanto de maneira direta – por causa da venda das estatais – quanto indiretamente – por causa da displicência na regulação – o maior prejudicado acaba sendo o povo brasileiro⁴⁶.

Observa-se então que todas essas mudanças contribuem em maior ou menor medida para o processo de fragilização do Estado e para o aumento da vulnerabilidade externa brasileira. Sintetizando assim, segundo Filgueiras e Gonçalves (2007, página 96 quadro 3.1):

“O modelo liberal periférico tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa; e dominância do capital financeiro.

O modelo é liberal por que se estrutura a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito o Estado (em especial na área da previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam na reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força do trabalho.

O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e de política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais.

Por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica.”

⁴⁶ Prado (2014, pg 30-32), por exemplo defende que as agências reguladores se afastaram tanto do modelo de regulação “autárquico” nos moldes brasileiros que visava, basicamente “descentralizar a ação do Estado e dar maior flexibilidade e agilidade em áreas específicas”, quanto ao modelo norte americano que visava isolar a área econômica da influência política dando às agências autonomia na fiscalização independente da influência política. O que acabou por ocorrer no caso brasileiro, segundo o autor foi reduzir a ação do Estado, definir um marco legal para as empresas reguladas e diminuir as incertezas inerentes às políticas partidárias.

O MLP, de forma mais geral, e o trecho acima, de um modo mais particular, resumem e ilustram os diversos movimentos que podem ser observados no Brasil desde a liberalização e que se intensificaram no período governado por Lula.

SEÇÃO 2: O DESEMPENHO BRASILEIRO NO CAMPO ECONÔMICO E DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

II.2.1 - Introdução

A presente seção se propõe a avaliar a inserção brasileira no contexto internacional dando especial ênfase ao crescimento brasileiro, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e à desigualdade social. Procura-se fazer uma comparação entre a taxa de crescimento brasileira e de países semelhantes, tais como Rússia, Índia, China e África do Sul (que junto com o Brasil formam os BRICS) e outros países da América Latina no período analisado. Por fim, são feitas breves considerações sobre o período pós 2010.

Como já foi mostrado nesse trabalho, o tripé persiste como base da política econômica do Estado brasileiro desde 1999. De sua adoção até o segundo governo Lula, o país passou por diversos momentos macroeconômicos⁴⁷, que foram turbulentos para a economia brasileira em maior ou menor medida. Ainda assim, e, apesar dessas circunstâncias, o tripé continuou conduzindo a economia nacional com maior ou menor flexibilidade desde então.

Ainda nessa lógica, toda ação tem consequências que podem ser consideradas boas ou ruins em maior ou menor medida. No caso da formulação de políticas macroeconômicas não é diferente e uma vez que o tripé foi o fio condutor durante os dois governos Lula ele certamente influenciou de maneira considerável o desempenho da economia brasileira.

Os próximos tópicos mostram brevemente a evolução de alguns indicadores chave brasileiros (após o ano de 2002) para melhor avaliar as suas consequências. Dito de outra forma e assumindo que o tripé é uma peça fundamental da política econômica do Brasil, em que medida sua adoção pode estar associada ao desempenho recente de variáveis econômicas relevantes.

⁴⁷ Algumas crises como em 2001, 2002 e 2008; e por períodos de crescimento mundial relativamente alto como 2003-2007

II.2.2 - Crescimento brasileiro e mundial

A questão do crescimento econômico é extremamente relevante para as economias mundiais. No caso do Brasil não é diferente, especialmente considerando as características da economia brasileira, isto é, a partir do momento em que o país possui um PIB (total e especialmente per capita) menor do que as principais economias desenvolvidas, é necessário que a economia nacional cresça a uma taxa maior do que a mundial para tentar diminuir essa diferença.

Ademais, a taxa secular média de crescimento da economia brasileira⁴⁸ foi de cerca de 4,96%, o que é significativamente maior se comparado com a média das taxas após a adoção do tripé que é de 3,04%. Além disso, deve-se levar em conta que o panorama macroeconômico mundial, possibilitou um crescimento de cerca de 3,6% no período de 2003 até 2010 e de 3,5% considerando 1999 a 2010.

Tabela 1 - Crescimento dos PIBs brasileiro e mundial 2003-2010

Taxas de Crescimento do PIB Real (Brasil e mundo) - 2003 até 2010									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Mundo	3,7	4,9	4,5	5,2	5,4	2,8	-0,6	5,3	3,90
Brasil	1,15	5,71	3,16	3,96	6,09	5,17	-0,33	7,53	4,05

Fonte: formatação própria a partir de dados disponibilizados pelo ipeadata.

Logo, levando-se em conta o PIB real brasileiro e mundial, pode-se perceber que a relação entre eles se manteve praticamente estável de 1999 até 2010. Se por si só, isso não fosse problemático⁴⁹, comparando-se o desempenho brasileiro com o de países de

⁴⁸ A taxa de crescimento média da economia brasileira foi de 4,96% no período de 1909 até 2009. De 1910 até 2010 (período que contempla até o fim do segundo governo Lula) a taxa foi de 4,93%. Fonte: ipeadata. A ideia de trabalhar com a taxa secular (período mais longo) está presente em diversos trabalhos de Gonçalves. Para mais informações ver Gonçalves e Filgueiras (2007: cap 4), Gonçalves (2013: cap3) e GONÇALVES, Reinaldo. Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica: Governo Lula (2003-10). OS ANOS Lula—Contribuições para um balanço crítico, v. 2010, p. 161-179, 2003.

⁴⁹ Como o PIB mundial é significativamente maior que o brasileiro, a mesma taxa de crescimento aplicada aos dois produtos, apesar de manter a razão constante, aumenta a distância, em termos absolutos, do produto total mundial em relação ao brasileiro.

características semelhantes⁵⁰, a fragilidade do crescimento brasileiro após a consolidação do tripé fica ainda mais evidente como mostrado a seguir⁵¹.

Tabela 2 - Taxa de crescimento do PIB (PPP) dos BRICS 2003-2010

Taxa de Crescimento - PIB - paridade do poder de compra (PPC) - US\$ de 2005									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média Simples
África do Sul	2,95%	4,55%	5,28%	5,60%	5,57%	3,58%	-1,68%	2,84%	3,59%
Brasil	1,15%	5,71%	3,16%	3,96%	6,09%	5,16%	-0,64%	7,49%	4,01%
China	10,00%	10,10%	11,30%	12,70%	14,20%	9,60%	9,20%	10,30%	10,92%
Índia	8,37%	8,28%	9,32%	9,27%	9,82%	4,93%	9,10%	9,72%	8,60%
Rússia	7,30%	7,18%	6,38%	8,15%	8,54%	5,25%	-7,81%	4,03%	4,88%
Brics (média simples)	5,95%	7,16%	7,09%	7,94%	8,84%	5,70%	1,63%	6,88%	6,40%
Brics (média ponderada pelo PIB)	7,66%	8,43%	8,82%	9,93%	11,18%	7,30%	5,68%	8,93%	
Mundial	3,48%	4,93%	4,46%	5,11%	5,21%	2,72%	-0,64%	4,98%	3,78%

Fonte: formatação própria a partir de dados disponibilizados pelo ipeadata.

Assim, nota-se que o Brasil teve a segunda menor taxa de crescimento dentre os países que compõem os BRICS ficando atrás, apenas, da África do Sul. Essa mesma taxa de crescimento (4,01% na média) além de ser menor do que a taxa mundial, é significativamente menor do que a média dos BRICS e a média secular do crescimento brasileiro.

Por fim, pode-se observar no quadro a seguir a comparação entre o crescimento do Brasil e de alguns países selecionados da América Latina. Comparando as taxas neste último quadro, observa-se que o Brasil fica apenas na Frente do México e do Chile (por 0,02%), ficando atrás dos demais países e praticamente com a mesma taxa média do continente.

⁵⁰ Nesse caso comparou-se o Brasil aos demais países do “bloco” BRICS, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁵¹ Nesse caso, a comparação foi feita pelo conceito de PIB segundo o conceito de paridade do poder de compra (PPC).

Tabela 3 - Taxa de crescimento do PIB dos Brasil e de outros países selecionados da América Latina 2003-2010

Taxa de Crescimento entre Brasil, países selecionados e AL período 2003-2010									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Argentina	8,84%	9,03%	9,18%	8,47%	8,65%	6,76%	0,85%	9,16%	7,62%
Brasil	1,15%	5,71%	3,16%	3,96%	6,09%	5,16%	-0,64%	7,49%	4,01%
Chile	3,92%	6,04%	5,56%	4,59%	4,60%	3,66%	-1,68%	5,20%	3,99%
Colômbia	3,92%	5,33%	4,71%	6,70%	6,90%	3,55%	1,45%	4,31%	4,61%
México	1,35%	4,05%	3,21%	5,15%	3,26%	1,50%	-6,08%	5,50%	2,24%
Paraguai	3,84%	4,14%	2,88%	4,32%	6,76%	5,83%	-3,85%	15,27%	4,90%
Uruguai	0,81%	5,00%	7,46%	4,33%	7,33%	8,60%	2,58%	8,47%	5,57%
Venezuela	-7,76%	18,29%	10,32%	9,87%	8,15%	4,78%	-3,29%	-1,91%	4,81%
América Latina	1,96%	5,93%	4,62%	5,62%	5,72%	4,30%	-1,82%	6,02%	4,04%

Fonte: formatação própria a partir de dados disponibilizados pelo ipeadata.

Isso sustenta que o desempenho é mediano, tanto se comparado a países semelhantes em escala global quanto se considerando apenas os países da América Latina. Apesar de ter sido maior do que a média de crescimento do produto mundial ficou significativamente abaixo tanto da média secular quanto da taxa de países comparáveis.

O exposto acima evidencia um distanciamento absoluto (no caso do PIB real) e relativo (no caso do PIB como paridade do poder de compra) do país em relação ao mundo, a seus “semelhantes” e às economias desenvolvidas. O trecho de Filgueiras e Gonçalves (2007, pg 58) ajuda a ilustrar essas conclusões:

“Os governos Cardoso e Lula têm em comum a responsabilidade pelo desempenho medíocre da economia brasileira. O governo Cardoso fracassou na medida em que as políticas de ajuste macroeconômico, frente às turbulências internacionais, restringiram a dinâmica de desenvolvimento do país. O governo Lula também fracassou, visto que suas políticas macroeconômicas, frente ao contexto internacional extraordinariamente favorável, limitaram a dinâmica de desenvolvimento do país. Ou seja, o governo Lula deve ser responsabilizado pela perda de oportunidade criada pelo contexto internacional pós 2002. Trata-se de rara oportunidade, que permitiria retirar o país da trajetória de instabilidade e crise que começou em 1980 e colocá-lo em outra trajetória de desenvolvimento econômico estável e dinâmico.”

Contudo, a taxa de crescimento da economia não é o único indicador que avalia a evolução de uma economia ao longo do tempo. Um outro indicador de relevância é o índice de desenvolvimento humano (IDH) que será tratado na próxima seção.

II.2.3 - Breve trajetória do índice de desenvolvimento humano (IDH) brasileiro

O primeiro relatório de desenvolvimento humano foi lançado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de ir além da renda pura e simples para avaliar o nível de bem estar das pessoas de um determinado país no longo prazo. A mudança do enfoque ocorre porque muitas vezes o mero nível de renda per capita ou de outras medidas utilizadas podem não se exprimir efetivamente em desenvolvimento e bem estar.

Atualmente, o relatório é de responsabilidade do escritório de desenvolvimento humano (*Human Development Report Office*) da Organização das Nações Unidas (ONU). Eles são responsáveis por calcular uma medida que quantifique o nível de desenvolvimento de um determinado país. À essa medida se dá o nome de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Entrando, brevemente, na parte metodológica do IDH, ele é, na verdade, um índice composto por outros quatro índices que medem os progressos e a situação média de um determinado país em três grandes áreas do desenvolvimento que são: (i) saúde, (ii) educação⁵², e (iii) renda da população. As pontuações nas três áreas são então agregadas e em seguida é aplicada uma média geométrica para se chegar ao IDH.

Devido à composição dos índices, o valor do IDH pode variar entre 0 e 1. Até 2011 as Nações Unidas dividiam o desempenho de cada país no IDH em quatro faixas que eram de “Muito alto” “Alto”, “Médio” e “Baixo” e o nível de desenvolvimento era caracterizado de acordo com a posição do IDH de um país. Por exemplo, a faixa média ia de 0,500 até 0,799, ou seja, se o país tivesse um IDH de 0,700 seu grau de desenvolvimento era considerado médio. Atualmente as bandas do IDH são definidas por quatro quartis que concentram um quarto das observações em cada banda e são a base para a classificação qualitativa. Se um país está no último quartil, por exemplo, seu nível de desenvolvimento é considerado muito

⁵² Subdividido em expectativa de educação ao nascer e educação média dos adultos (até 25 anos).

alto, se o país está no terceiro quartil terá o nível de desenvolvimento alto e assim por diante (médio e baixo no segundo e primeiro quartis respectivamente).

Vale dizer ainda que o IDH não contabiliza de forma direta algumas disparidades que podem ocorrer, como desigualdade e diferenças de tratamento entre os gêneros. Assim, o *Human Development Report Office* (HDRO) disponibiliza outros índices para melhor avaliar essas questões⁵³.

Deixando a parte metodológica um pouco de lado, esse índice é mais abrangente, e assim, um indicador mais amplo para o desenvolvimento de um país ou região do que a simples taxa de crescimento ou taxa de crescimento per capita. Logo, é relevante destacar a evolução do IDH brasileiro, pois ele consegue captar outros aspectos além da simples variação do produto. A seguir é apresentada a evolução do IDH brasileiro durante o período após o ano de 1995.

Tabela 4 – Evolução e comparação do IDH brasileiro⁵⁴

Evolução e comparação do IDH brasileiro									
Ano	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	0.634	0.665	0.692	0.695	0.700	0.705	0.708	0.715	0.718
Alto índice de desenvolvimento humano	0.662	0.687	0.716	0.721	0.728	0.733	0.734	0.739	0.741
IDH América Latina e Caribe	0.650	0.680	0.703	0.708	0.715	0.720	0.722	0.728	0.731
IDH mundial	0.613	0.634	0.660	0.664	0.670	0.674	0.676	0.679	0.682

Fonte: formatação própria a partir de dados disponibilizados pelo site <http://hdr.undp.org/a>.

Logo, apesar de uma evidente evolução absoluta em todo o período considerado, o IDH brasileiro se manteve, em relação ao continente e aos países desenvolvidos, praticamente estável, enquanto que as médias continental e mundial também avançaram.

Em termos absolutos, de 1995 até 2000 e de 2000 até 2005, o IDH brasileiro se manteve praticamente estável de 2005 até 2011 (Relatórios referentes aos anos de 2003-2010). Tal desempenho faz com que o país permaneça atrás não só do desempenho do

⁵³ Por exemplo o Gender Inequality Index, Multidimensional Poverty Index e o Inequality-adjusted HDI.

⁵⁴ O ano de publicação do relatório corresponde ao desempenho do país no ano anterior, logo o período 2004-2011 corresponde à avaliação dos dois governos Lula (2003-2010).

continente como também dos países que possuem um alto grau de desenvolvimento. No último relatório referente ao Governo Lula (relatório de 2011 referente ao ano de 2010) o Brasil ficou posicionado em 84º dentre 187 países participantes, desempenho este que mostra não só que a melhora foi pouca, como também que é necessária uma ampla evolução brasileira em todos os campos que abrangem diretamente o desenvolvimento humano.

Outro ponto a se considerar, é a posição do país nesse mesmo *ranking*. Olhando especificamente para o período de 2003 até 2010, o país sempre ocupou uma posição intermediária e sem muito destaque entre os países avaliados com a metodologia do IDH. A evolução da posição brasileira se deu de acordo com a tabela na página seguinte⁵⁵.

Tabela 5 – Posição do IDH brasileiro em relação ao total de países avaliados.

Posição do IDH brasileiro em relação ao total de países avaliados							
Ano	2004	2005	2006	2007/2008	2009	2010	2011
Posição	72	63	69	70	75	73	84
Total de países	177	177	177	177	182	169	187

Fonte: Formatação própria a partir dos relatórios originais de desenvolvimento humano disponibilizados pela ONU⁵⁶.

Logo, como se pode observar, não houve uma melhora. No período que abrange os dois governos Lula, o país estava em 72º lugar em 2003 e acabou 2010 em 84º lugar. Isso evidencia que, no campo do desenvolvimento humano, houve pouco avanço de maneira absoluta e certo retrocesso de maneira relativa.

Além disso, uma vez que a relação se estabilizou, não é possível avaliar ou mensurar em que medida o tripé foi significativo nesse movimento. Fato é que como dito por Filgueiras e Gonçalves em trecho transcrito anteriormente e como mostrado pela evolução das taxas de crescimento mundial (e também com países de características semelhantes ao Brasil) uma excelente oportunidade de diminuir o “gap” de crescimento e de desenvolvimento da

⁵⁵ Posições retiradas dos relatórios originais. Posteriormente, com a mudança na metodologia de cálculo do IDH citada anteriormente, houve alteração, mas de maneira não muito significativa. Além disso, o relatório dos anos de 2007 e 2008 foi, originalmente, publicado em um único volume.

⁵⁶ Apesar do total de países não ser constante em todos os anos observados, a posição do país nunca ultrapassou o terço superior da amostra. O objetivo desse quadro é, na realidade, mostrar que o país vem ocupando uma posição intermediária e, além disso, não mostrou uma trajetória de alta.

economia brasileira em relação às economias mais desenvolvidas não só foi perdida, como se estabilizou (no caso do desenvolvimento) ou se ampliou (no caso do produto).

Conclusão da seção 2

Essa seção se baseou predominantemente na observação da evolução de taxas selecionadas do Brasil, buscando compará-las com o mundo e outros países quando possível.

De acordo com o que foi exposto não foi possível constatar melhora nas taxas de crescimento e desenvolvimento brasileiras tanto no aspecto absoluto quanto relativo. No que diz respeito às taxas de crescimento, o crescimento do Brasil teve um desempenho inferior à taxa secular no período 2003-2010. Considerando o mesmo período, alguns países semelhantes tanto no continente quanto no contexto mundial (BRICS) às taxas brasileiras também não se destacam de forma evidente. Dito de outra forma, as taxas de crescimento brasileiro pós- tripé deixaram a desejar, não apenas no que diz respeito ao crescimento histórico da economia brasileira, mas também ao crescimento de outros países de características semelhantes analisando-se o mesmo período.

No que diz respeito ao desenvolvimento a conclusão é semelhante. Apesar dos relativos problemas amostrais (número distinto de países nos diversos anos), não é possível constatar um expressivo avanço no IDH brasileiro: o índice se mantém errático no período do tripé e sempre numa posição mediana considerando-se a quantidade de países analisados em cada ano. Além disso, o IDH mundial tem aumentado ao longo do tempo, ou seja, no período 2003-2010 apesar de ter ocorrido uma pequena melhora em relação ao início da década, fato é que o Brasil tinha em 2011, por exemplo, uma informalidade de cerca de 45% (definição 2 do IBGE), com cerca de 8,5% de analfabetos com mais de 15 anos e com mais de 3 milhões de domicílios com renda per capita inferior a extrema pobreza⁵⁷.

Logo, as melhoras também precisam ser relativizadas. Apesar da diversidade e da riqueza do tema, Gonçalves (2013: 158-162) ressalta, por exemplo, que a melhora foi para a América Latina como um todo e veio após um período marcado por um retrocesso relativo nas políticas sociais.

⁵⁷ Fonte: ipeadata. Último acesso em 25/11/2014.

Assim sendo, diante do que foi exposto é possível afirmar que a economia brasileira, durante o tripé apresentou (i) um Índice de crescimento do produto inferior ao do de países comparáveis e (ii) um índice errático de desenvolvimento humano que não permite concluir a favor de uma piora ou melhora relativa no período analisado.

Conclusão do Capítulo 2

Este capítulo buscou avaliar rapidamente o desempenho brasileiro no período Lula e compará-lo com o de alguns outros países selecionados. Desse modo, buscou-se, de certa forma, quantificar o desempenho econômico e social do MLP no período 2003-2010. Procurou-se também usar em alguma medida o crescimento histórico da economia brasileira para ponderar a *performance* do MLP em perspectiva histórica.

Diante do apresentado, procurou-se mostrar que o desempenho brasileiro foi, no máximo, mediano, levando-se em conta tanto o campo do crescimento puro e simples quanto o desenvolvimento propriamente dito. Além disso, considerando o desempenho histórico brasileiro, o desempenho alcançado nos dois governos Lula certamente deixou a desejar tanto em perspectiva histórica quanto no que diz respeito às mudanças implementadas na economia brasileira.

Recentemente durante os dois governos LULA, muito se festejou sobre o desempenho da economia brasileira e sua capacidade de reação a crises o que, por sua vez, parece obscurecer ou deixar de lado tanto o desempenho mediano da economia brasileira (em perspectiva histórica e comparada) quanto sua pouca evolução relativa nos campos ligados ao desenvolvimento humano. Questões como a estabilidade monetária, a confiança por parte de investidores internacionais no país e a importância do superávit primário parecem obscurecer, atualmente, objetivos mais relevantes tais como o crescimento sustentado de longo prazo, a redução das inúmeras desigualdades da sociedade brasileira e o aumento da autonomia de nossa economia (diminuição da vulnerabilidade externa estrutural) em relação aos diversos fatores aos quais ela está exposta.

CONCLUSÃO DO TRABALHO

No primeiro capítulo, foi buscado mostrar resumidamente quais as ideias que serviram de base para o tripé da política econômica brasileira, o contexto histórico que elas surgiram por fim a situação política e econômica do país quando elas foram implementadas. Por isso é necessário entender o contexto mundial do final dos anos 1980 e da década de 1990. Em seguida, buscou-se expor os motivos da adoção do tripé e também as principais críticas e fragilidades inerentes desse modelo.

Por fim, no segundo capítulo foram mostrados diversos dados que possibilitam avaliar o quanto a política do tripé contribuiu para o avanço da economia e da sociedade brasileiras (no que tange o desenvolvimento humano). Percebe-se que, tanto de maneira absoluta quanto relativa houve pouca evolução do país nos campos abordados. Por fim, foi apresentado um breve histórico da economia brasileira, bem como a situação da economia mundial após o período analisado.

Muitas vezes, parece que alguma meta ou patamar (alguns dos quais, muito comentados nesse trabalho) parecem ser tratados como um fim “em si mesmos”. A discussão, muitas vezes, parece não avançar: alguns economistas e empresários pedem uma maior liberalização dos mercados e reclamam dos custos, supostamente elevados, da economia brasileira. Já outro grupo critica o tripé, mas parece falhar em apresentar, tanto estratégias de ruptura, quanto alternativas práticas e que mudem progressivamente o modelo adotado até então.

De acordo com o que foi apresentado, pode-se assumir que o país vem insistindo numa trajetória de política macroeconômica que, além de ter bases teóricas extremamente frágeis vem produzindo resultados não satisfatórios⁵⁸ nos diversos campos em que o país carece de avanços.

Sem descartar o que foi concluído nas seções e capítulos anteriores pode-se destacar que, o modelo do tripé, sacrifica alternativas mais interessantes para a economia brasileira, (tanto no curto como no longo prazo) em prol de: (i) uma situação de vulnerabilidade externa conjuntural mais cômoda (vulnerabilidade essa que só é garantida no curto prazo) e (ii) uma suposta credibilidade dos mercados internacionais. O que não parece ser muito coerente é que

⁵⁸ Tanto no período que foi iniciada, quanto no que correspondeu a sua consolidação (2003-2010)

essa opção se mostra: (i) desvantajosa e limitadora no curto prazo e (ii) sem perspectivas animadoras no longo prazo.

No início do governo Lula, muitos defensores dos seus defensores defenderam que não era possível alterar bruscamente os rumos e as bases da economia brasileira até então. Porém, parece que o Brasil carece de um modelo de desenvolvimento mais adequado com a realidade econômica e política do país e da sociedade. O MLP não parece se adequar as necessidades do povo brasileiro e tem mostrado resultados medianos tanto no que diz respeito ao crescimento do produto quanto ao desenvolvimento humano nacional. Assim sendo, deve-se procurar uma alternativa via uma mudança radical nos padrões que se apresentam até agora ou adaptando as estruturas existentes para uma proposta que esteja mais de acordo com as necessidades da maioria da população.

Bibliografia

CARCANHOLO, Marcelo Dias (2005). A vulnerabilidade econômica do Brasil: abertura externa a partir dos anos 90. Idéias & Letras, 2005.

CARCANHOLO, Marcelo (2010). Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. CORECON-RJ. Os Anos Lula. Contribuições para um Balanço Crítico, v. 2010, p. 109-132, 2003.

CARVALHO, F. C. et al (2007). Economia Monetária e Financeira. Rio de Janeiro: Campus. 2007: p 139-140).

DE MELO MODENESI, André (2005). Regimes monetários: teoria e a experiência do real. Editora Manole Ltda, 2005.

FILGUEIRAS, Luiz (2006). O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales, p. 179-206, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo (2007). A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico, v. 2010, p. 35-69, 2003.

GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Elsevier Brasil, 2008.

GONÇALVES, Reinaldo(1999). Globalização e desnacionalização. Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES, R. (2001). Competitividade internacional e integração regional: a hipótese da inserção regressiva. Revista de Economia Contemporânea, v. 5, Edição Especial.

GONÇALVES, Reinaldo. Brasil Negativado, Brasil Invertebrado. Legado dos governos do Partido dos Trabalhadores, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo (2013). Desenvolvimento às Avessas. Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

KALDOR, N. Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom.1966

KRUGMAN PAUL, R.; OBSTFELD, Maurice (2005). *Economia Internacional: Teoria e Política* (sexta edição). P Empirical post Keynesian economics: looking at the real world earson, 2005.

MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen. *O Brasil sob a nova ordem*. 2010.

PRADO, Luiz Carlos Delome. *RELAÇÕES ENTRE ESTADO E MERCADO: REFORMAS E AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL - 1991-2013*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2014. (Texto para discussão n. 002)

ROSS, Stephen A.; WESTERFIELD, Randolph W.; JORDAN, Bradford D. *Administração financeira*. McGraw Hill Brasil, 2011.p. 286-314

SALAMA, Pierre. *Chine-Brésil: industrialisation et'désindustrialisation précoce'*. 2011.

SICSÚ, João. *A transição do modelo de política econômica: uma transição do plano A para o plano A+*. Rio de Janeiro, IE. UFRJ, 2003, mimeo.

SICSÚ, J. *Definições, Primeiros Resultados e Perspectivas da Política Econômica do governo Lula*. *Revista Economia & Sociedade*, 12(2): 311-327, 2003.

SQUEFF, Gabriel Coelho; NOGUEIRA, Mauro Oddo. *A Heterogeneidade Estrutural no Brasil de 1950 a 2009*. 2013.

TAVARES, Maria da Conceição. *A economia política do Real. O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, IE-Unicamp, 1997:105.